Zuständigkeitsgrenzen der Reichstreuhänder der Arbeit.

Dissertation

zur Erlangung des juristischen Doktorgrades
der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Breslau

vorgelegt von

Alfons Burghardt

1939

Buchdruckerei Richard Mayr, Würzburg.

Gedruckt mit Genehmigung der Rechts- und Staatswissenschaftlichen
Fakultät der Universität Breslau.

Berichterstatter: Professor Dr. jur. Hans Thieme.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Inhaltsverzeichnis.

Seite

I. Ausgangslage 1

II. Problemstellung 4

III. Die Stellung der Reichstreuhänder der Arbeit in der Staatsverwaltung 8

IV. Die positivrechtliche Zuständigkeitsregelung für die RTA . . . 10

A. Die Übergangsregelung 10

B. Die Zeit der Herrschaft des Arbeitsordnungsgesetzes . . . 12
1. Verneinung einer Generalklausel in § 19 AOG 12
2. Rechtspolitische Begründung 16
3. Einzelfälle der Kompetenzüberschreitung der RTA . . . 18
4. Die Durchsetzung der Akte der RTA 28
5. Zusammenwirken der RTA und anderer Behörden . . . 33
6. RTA, Betriebsführer und Unternehmer 40

C. Die Verordnung über die Lohngestaltung vom 25. Juni 1938 . 44
1. Die Vorgeschichte der Lohngestaltungsverordnung . . . 45
2. Der Inhalt der Lohngestaltungsverordnung 47
3. Grenzen der RTA Befugnisse nach der Lohngestaltungsverordnung 50

D. Die Ausfüllung von Gesetzeslücken in der Zuständigkeitsregelung der RTA 57
1. Analogie 57
2. Der sozialpolitische Notstand 60

V. Die Nachprüfung der Treuhänderakte durch die Gerichte . . . 64

A. Die Lehre von dem richterlichen Prüfungsrecht 66
1. Die Zeit bis zur nationalen Revolution 66
2. Die herrschenden Grundsätze 70
3. Justizlose Hoheitsakte 76

B. Die richterliche Prüfung der Treuhänderakte 79
1. Anwendbarkeit der Rechtslehre 79
2. Justizlose Treuhänderakte 80
3. Umfang des richterlichen Prüfungsrechts 83
4. Der fehlerhafte Treuhänderakt 89

C. Die Auslegung von Tarifordnungen 95

VI. Schlußbemerkung 98

Abkürzungsverzeichnis.

AGG	=	Arbeitsgerichtsgesetz
AOG	=	Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit
ArbRSam.	=	Arbeitsrechtssammlung
ARK	=	Arbeitsrechts-Kartei
BO	=	Betriebsordnung
DJZ	=	Deutsche Juristenzeitung
DR	=	Deutsches Recht
GSS	=	Preußische Gesetzsammlung
GVG	=	Gerichtsverfassungsgesetz
HdR	=	Handwörterbuch der Rechtswissenschaft
JW	=	Juristische Wochenschrift
LAG	=	Landesarbeitsgericht
LVO	=	Lohngestaltungsverordnung
RAG	=	Reichsarbeitsgericht
RAM	=	Reichsarbeitsminister
RABl.	=	Reichsarbeitsblatt
REGH	=	Reichsehrengerichtshof
RGBl.	=	Reichsgesetzblatt
RGZ	=	Reichsgerichtsentscheidungen in Zivilsachen
RTA	=	Reichstreuhänder der Arbeit
RV	=	Reichsverfassung
RVBl.	=	Reichsverwaltungsblatt
SRTA	=	Sondertreuhänder der Arbeit
TO	=	Tarifordnung
ZAkDR	=	Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht.

I. Ausgangslage.

Als der Nationalsozialismus 1933 die Aufgabe der Erneuerung des Reiches übernahm, ging er folgerichtig zuerst an die Wiederherstellung des Arbeitsfriedens in der klaren Erkenntnis, daß die Befriedung des Arbeitslebens eine grundlegende Voraussetzung für den wirtschaftlichen und politischen Aufbau bildete. Um dies zu erreichen, verwertete die Staatsführung die Erkenntnis aus der jüngsten Vergangenheit des eigenen Volkes und aus dem Beispiel der demokratischen Nachbarländer, daß ein für das Leben der Nation so einschneidend wichtiges Gebiet wie das der Sozialpolitik nicht dem Spiel politischer Machtgruppen überlassen werden könne. Die Entwicklung hatte zur Genüge bewiesen, daß der Grundsatz von der Vertragsgleichheit und Vertragsfreiheit im Arbeitsleben nicht existenzberechtigt ist, weil der Arbeitnehmer gegenüber dem Unternehmer regelmäßig der schwächere Teil ist, ferner Arbeitsstreitigkeiten und Arbeitskämpfe schließlich zum Nachteil des wirtschaftlich weniger widerstandsfähigen Arbeitnehmers und zuletzt des Volksganzen sich auswirken müssen. Der Nationalsozialismus setzt das Gemeinwohl als höchstes Staatsprinzip vor die Interessen des Einzelnen, er beansprucht es für sich, überall dort mit staatlichem Zwang regelnd einzugreifen, wo das Interesse des Volksganzen auch durch an sich private Vorgänge berührt werden kann. Dies gilt insbesondere für die Regelung des Arbeitslebens, „weil es sich bei der nationalen Arbeit um ein Lebensgebiet handelt, das in ganz anderem Maße staatlicher Führung, Aufsicht und Hilfeleistung bedarf, im Brennpunkt des politischen Seins liegt, als die Bereiche der allgemeinen Hoheitsverwaltung"[1]). Dieser eminenten Bedeutung der Sozialordnung für den Staat war nicht dadurch Rechnung getragen, daß der Staat deren Überwachung verschärfte, vielmehr hat er „die Leistung abhängiger Arbeit als Ganzes „zu treuen Händen" in öffentliche Obhut genommen"[2]). Dies geschah durch die neue Sozialverfassung, welche der Nationalsozialismus dem deutschen Volke im Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit gab. Die nationalsozialistische Sozialordnung wird beherrscht von dem Gedanken

1) Thieme, DR 1935 S. 466.
2) Thieme, aaO.

der sozialen Ehre; sie verlangt von dem Unternehmer ein sozialverantwortliches Führertum gegenüber Volk, Staat und Betriebsangehörigen, vom Gefolgsmann fordert sie Leistung und Gefolgschaftstreue. Der Klassenkampfgedanke mußte der Betriebsgemeinschaft weichen. Die früheren Machtgruppen des Arbeitslebens, Unternehmer- und Arbeitnehmerverbände, hatten zu verschwinden, weil dies die Voraussetzung für die Beseitigung des Klassenkampfes war. Die gesamte Sozialpolitik wird jetzt autorität vom Staat bestimmt, der zu diesem Zweck eine besondere Behörde, die RTA als Vollstrecker seines Willens,eingerichtet hat. Die RTA sind oberstes Organ der Regierung zur Wahrung und Erhaltung des Arbeitsfriedens, sie sind mit dem Ansehen und den Machtbefugnissen ausgestattet, die sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben in die Lage versetzen. Wenn sie kürzlich auf ihr fünfjähriges Bestehen zurückblicken konnten, so vermochten sie mitGenugtuung für sich inAnspruch zu nehmen, ihr Amt als sozialpolitische Statthalter der Reichsregierung mit ganzem Erfolg zum Nutzen der Gesamtheit und des Einzelnen verwaltet zu haben; sie haben sich schon nach kurzer Zeit gemäß der Aufgabenstellung der Staatsführung als starke Lenker der Sozialordnung und ehrliche Makler zwischen gerechter Forderung und wirtschaftlicher Möglichkeit im Arbeitsleben erwiesen.

Die neue Sozialverfassung verlegt zwar grundsätzlich das Schwergewicht des Arbeitslebens in den Betrieb, und der Staat vermeidet Eingriffe, solange im Rahmen der Betriebsautonomie, der geltenden Gesetze und der Wirtschaftspolitik, insbesondere hinsichtlich der Verwirklichung des Vierjahresplanes, die gegenseitigen Beziehungen der in den Betrieben gemeinsam schaffenden Unternehmer und Gefolgschaften sich reibungslos abwickeln. Aber der Gesetzgeber hat alle Einrichtungen vorgesehen, um den staatlichen Willen dort zu verwirklichen, wo es der Arbeitsfriede und die soziale Gerechtigkeit verlangen. Drei Hauptsäulen tragen das Gebäude der neuen Sozialordnung:

1. die Deutsche Arbeitsfront als die Organisation aller schaffenden deutschen Menschen,
2. die Organisation der gesamten deutschen Wirtschaft,
3. die staatliche Sozialführung[3]).

Diese Einrichtungen sind dazu berufen, in vorderster Front die nationale Arbeit nach dem Willen der Staatsführung zu lenken. Hier interessiert allein die staatliche Sozialführung, welche sich entsprechend der Vielfältigkeit ihrer Aufgaben in verschiedene Zweige aufgliedert, deren hauptsächlichste sind: die RTA als Träger der Ar-

3) Völtzer, Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 96. Band, 1. Heft, S. 3.

beitsverwaltung, die Arbeitsgerichte als richterliche Urteilsorgane in bürgerlich-rechtlichen Arbeitsstreitigkeiten, die sozialen Ehrengerichte als Standesgericht in sozialen Ehrensachen, die Gewerbeaufsichtsämter als Wahrer des Arbeitsschutzes, schließlich die Arbeitsämter als heute ganz besonders wichtige Behörden des Arbeitseinsatzes. Jedem dieser staatlichen Funktionäre auf dem Gebiete der Sozialordnung sind bestimmte, gesetzlich im einzelnen normierte Aufgaben übertragen, sie sollen, jedes Staatsorgan zu seinem Teil, in sinnvollem Zusammenwirken das große Ziel, den deutschen Sozialismus, verwirklichen. Daneben sind aber auch die übrigen Staatsbehörden in diese Arbeit eingeschaltet, soweit ihre Hilfe benötigt wird.

Die vorliegende Abhandlung soll sich mit der Frage beschäftigen, welche Stellung die RTA im Staatsorganismus einnehmen, wie sich ihre Tätigkeit gegen den Aufgabenbereich der übrigen Organe des Sozialrechts abgrenzt und mit ihm berührt. Das Thema rechtfertigt sich aus dem Blickwinkel, daß die RTÄ auf einem außerordentlich bedeutsamen Gebiet der Staatsverwaltung besondere Aufgaben mit weitgehenden Machtbefugnissen zu erfüllen haben, wobei sich ihre Kompetenz nicht selten mit den Zuständigkeitsbereichen anderer Sozialorgane überschneidet. Die Klärung der Rechtsstellung, die den RTA eingeräumt ist, ist deshalb, worauf schon Huber[4]) hingewiesen hat, eine besonders wichtige und verantwortungsvolle Aufgabe, die der Rechtswissenschaft gestellt ist. Hier ist das staatliche Ordnungsprinzip, die gesetzliche Zuständigkeitsregelung mit den praktischen Bedürfnissen und den geltenden Normen in Einklang zu bringen.

---

4) DJZ 1935/Sp. 202.

II. Problemstellung.

Die Grenzen der Machtbefugnisse der RTA ergeben sich aus der Prüfung ihrer gesetzlich normierten Zuständigkeit und ihrer Stellung innerhalb der gesamten Staatsverwaltung. Der Begriff der Zuständigkeit besitzt seine außerordentliche Bedeutung im Staatsrecht, weil ohne Abgrenzung der Kompetenzen ein moderner Staat mit seiner komplizierten Behördenorganisation nicht auszukommen vermag. „Eine bestimmte Verteilung der Geschäfte ist in jeder mehrköpfigen privaten und öffentlichen Verwaltung notwendig, vom Laternenanzünder bis zum Minister muß ein jeder wissen, wo seine Aufgabe aufhört und die seiner Kollegen beginnt"[1]). Eine Verteilung von Zuständigkeiten unter verschiedene Gruppen von Organen ist auch in denjenigen Staaten unerläßlich, in denen, wie im nationalsozialistischen Führerstaat, alle Staatsgewalt an oberster Stelle sich in einem Willensträger vereint[2]).

Unter Zuständigkeit versteht man „die Gesamtheit der Befugnisse und Pflichten, die jemand dadurch erhält, daß er von einem teilbaren Geschäftsbereich einen Teil zugewiesen erhält oder selbst übernimmt[3]). Die Befugnis, seine eigene Zuständigkeit beliebig zu begründen und die seiner untergeordneten Funktionsbereiche zu bestimmen, liegt bei dem souveränen Staat; d. i. im nationalsozialistischen Staat bei dem Führer, der sie allein für die oberste Arbeitseinteilung besitzt[4]); denn in seiner Person vereinigt sich das ungeteilte Imperium[5]). Die Grenzen seiner Macht sind nicht verfassungsmäßig, sondern allein in seiner unbedingten Gebundenheit an das Volk begründet, der Führer steht daher unter der Treupflicht gegenüber dem Volk und damit unter dem Recht[6]).

Die Zuständigkeit der einzelnen Organe der Staatsgewalt bestimmt sich aus dem geschriebenen Recht, jede staatliche Tätigkeit beruht auf Zuweisung eines bestimmten Geschäftsbereiches, eines

1) Friedrichs, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Bd. VI, S. 1065.
2) Helfritz „Volk und Staat" S. 82.
3) Friedrichs, aaO.
4) Freisler: „Justiz und Politik" in „200 Jahre Dienst am Recht", S. 216.
5) Freisler, aaO. S. 195, 197, 210.
6) vgl. Lange, Vom Gesetzesstaat zum Rechtsstaat, S. 37.

bestimmten Ressorts der Staatsverwaltung. Ausgangspunkt sind die Grundordnungen des Staatsorganismus: Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz, die im nationalsozialistischen Staat jedoch ihrer Bedeutung als „Gewalten" im Sinne des Konstitutionalismus entkleidet und lediglich als Organisationsprinzip für die Äußerung des Führerwillens beibehalten worden sind[7]). Der nationalsozialistische Führerstaat kennt keine Gewaltenteilung, sondern nur die Einheit der Staatsgewalt, unter dessen Primat die Funktionsbereiche der Gesetzgebung, Justiz und Verwaltung tätig sind[8]). „Der Führerstaat beruht auf der Einheit von Parteichef und hier notwendig auf Lebensdauer folgenden Zuständigkeiten von Staatsoberhaupt, Regierungschef und verfassunggebenden Abgeordneten des deutschen Volkes. Eine Aufspaltung der von der Gefolgschaft der Volksgenossen gewollten Volksführungsmacht nach den Gesichtspunkten der Gewaltenteilung findet nicht statt[9]). Ihr formelles Weiterbestehen ist lediglich aus dem Gesichtspunkt der staatlichen Ordnung, Zweckmäßigkeit und Arbeitsteilung zu erklären, ihre liberalistische Ideologie ist für den Führerstaat gegenstandslos. „Nur Zweckmäßigkeitserwägungen, nicht Grenzen der Rechtsmacht des Führers bewirken, daß in aller Regel ausführend die Organe tätig werden. Zuständigkeitsabgrenzungen funktioneller, sachlicher oder räumlicher Art gelten für das Verhältnis der Organe untereinander, betreffen aber nicht den Führer"[10]).

Innerhalb der großen Funktionsbereiche sind wiederum die Staatsgeschäfte im einzelnen den verschiedensten Zweigen der Staatsverwaltung übertragen. Die Fähigkeit der einzelnen Behörde, auf Grund gesetzlicher Delegation eine bestimmte staatliche Tätigkeit rechtswirksam auszuüben, kennzeichnet sich als sachliche Zuständigkeit. Daneben besteht die örtliche Zuständigkeit, die sich aus der gebietsmäßigen Bestimmung des Tätigkeitsbereiches der einzelnen Behörden ergibt. Zuständigkeitsfragen können sich ferner aus der Geschäftsverteilung innerhalb desselben Funktionsbereiches oder derselben Behörde ergeben. Überschreitungen der sachlichen oder örtlichen Zuständigkeit führen in der Regel zur Nichtigkeit des Staatsaktes, ebenso die absolute Unzuständigkeit; völlige oder absolute Unzuständigkeit ist gegeben, wenn eine Behörde eine Handlung vornimmt, die gegen niemand und unter keinerlei tatsächlichen Voraussetzungen ergehen kann[11]).

---

7) Huber, Verfassung, S. 119.

8) Scheuner, RVBl. 1936/428; Emig, Deutsche Justiz und Verwaltung, S. 32; Huber: „Die Einheit der Staatsgewalt" DJZ 1934 Sp. 950 und Verfassung" S. 119.

9) RM Dr. Frank, Rede am 18. 6. 1938 vor der Akademie für Deutsches Recht, abgedruckt in „Der Angriff" Nr. 146/1938.

10) Freisler, aaO. S. 195.

11) Friedrichs, aaO. S. 1068.

In der Lehre von der Zuständigkeit gilt der Grundsatz, daß keine Gewalt sich die Kompetenzen der anderen Gewalt anmaßen darf[12]). In Schrifttum und Rechtsprechung ist übereinstimmend die Zuständigkeitswahrung als Gültigkeitsvoraussetzung für jede staatliche Behördentätigkeit anerkannt. Demnach ist eine Verfügung nur dann rechtsgültig, wenn sie von der zuständigen Behörde erlassen worden ist und inhaltlich mit dem Gesetz übereinstimmt. Eine Verfügung, die gegen diese Grundsätze verstößt, ist nichtig. Ebenso ist eine Verordnung nicht rechtsgültig, wenn sie von einer unzuständigen Behörde ausgeht. Innerhalb einer formell gültigen Verordnung ist jede Bestimmung unwirksam, die über den vom Gesetzgeber erteilten Auftrag hinausgeht[13]). Köhler[14]) spricht Verwaltungsakten die Rechtsgültigkeit ab, welche von der verfügenden Behörde unter Verletzung der sachlichen oder örtlichen Zuständigkeit erlassen worden sind, oder einen Formfehler, eine Fehlerhaftigkeit der Willensbildung, endlich einen Mangel bestimmter Eigenschaften bei begünstigenden Verwaltungsakten aufweisen. Auch nach der Rechtsprechung des Reichsgerichts[15]) ist Einhaltung der Zuständigkeit der in Betracht kommenden Behörde Voraussetzung für die Gültigkeit des Verwaltungsaktes.

Diese Grundregel ist auch für das Arbeitsrecht von Rechtslehre und Judikatur bejaht worden. Hueck-Nipperdey-Dietz[16]) lassen die Nichtigkeit von Akten des RTA eintreten, wenn diesen die sachliche oder örtliche Zuständigkeit fehlt oder ganz schwere Verfahrensmängel anhaften. Die oben angegebenen allgemeinen Regeln für die Gültigkeit von Verwaltungsakten sind nach Mansfeld-Pohl[17]) ebenfalls für die Tätigkeit der RTA anzuwenden. So auch grundsätzlich Wehner[18]). Das Reichsarbeitsgericht[19]) hat wiederholt Treuhänderakte, die sich nicht im Rahmen der Zuständigkeit hielten, für nichtig und unanwendbar erklärt. Desgleichen der Reichsehrengerichtshof[20]), der unter Zuständigkeitsverletzung erlassene Anordnungen der RTA für unwirksam ansieht und insoweit den Straf-

---

12) Koellreutter: „Deutsches Verwaltungsrecht" S. 22; v. Köhler; „Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts" S. 177; Laforet; „Deutsches Verwaltungsrecht" S. 77; Maunz: „Verwaltung" S. 84.

13) Maunz aaO. S. 30 ff; Köttgen aaO. S. 222 ff; Laforet aaO. S. 241 ff.

14) Köhler S. 174.

15) RGZ 119/196.

16) Hueck-Nipperdey-Dietz § 18 Vorbem. 12 bis 16.

17) Mansfeld-Pohl § 18 Anm. 3.

18) aaO. S. 73.

19) RAG in ArbRSam. 11, 4 320/30; ArbRSam. 30/I S. 142 (44/37); Amtl. Sam. 18. Bd. S. 276/281 (53/37); Amtl.Sam. 18. Bd. S. 14/23 (157/36).

20) REGH in ArbRSam. Bd. 26 2. H. S. 155/160; ArbRSam. Bd. 26 2. H. S. 149/155; ArbRSam. Bd. 27 I. S. 367; ArbRSam. Bd. 29 I. S. 183; ArbRSam. Bd. 31 I. S. 86; ArbRSam. Bd. 31 II. S. 433.

schutz nicht eintreten läßt. Im einzelnen wird auf die Stellungnahme der Rechtsprechung zu dieser Frage noch unten (S. 18 ff.) einzugehen sein.

Als allgemein gültige Rechtsregel ist daher festzustellen, daß Verwaltungsakte des RTA, die unter Überschreitung seiner Zuständigkeit erlassen werden, ungültig sind, sie binden weder den, an den sie sich richten, noch die Gerichte. Eine unbedeutende Ausnahme von diesem Grundsatz enthält allerdings § 33 AOG, welcher unwesentliche örtliche Zuständigkeitsüberschreitungen beim Erlaß von Tarifordnungen ausdrücklich zuläßt.

In diesen Folgen der Verletzung der Zuständigkeitsgrenzen wird die Bedeutung der Kompetenznormen am deutlichsten sichtbar.

Die Rechtsgültigkeit der hier interessierenden Verwaltungsakte kann, teils unmittelbar durch verwaltungsmäßige oder verwaltungsgerichtliche Instanzen, teils mittelbar durch die Justiz im Wege einer Inzidenzprüfung einer Kontrolle unterzogen werden, wenn ein Verwaltungsakt Vorfrage eines zivilen Rechtsstreits oder einer Strafsache wird. Diese Prüfungsmöglichkeit gegenüber den Verwaltungsakten ist, worauf unten noch näher einzugehen sein wird, auch heute noch grundsätzlich, allerdings mit den sich aus der Eigenart des autoritären Führerstaates ergebenden Einschränkungen, wesentliches Merkmal nationalsozialistischer Rechtsstaatlichkeit.

Während die örtliche Zuständigkeit kaum zu erheblichen Zweifelsfragen führen kann, wird die sachliche Zuständigkeit der Staatsorgane häufig problematisch. Die zuständigkeitsbegründenden Gesetze enthalten teils Generalklauseln, teils Enumerationen der Kompetenzen, wobei die Begriffsbestimmung vielfach verschiedener Auslegung zugänglich ist.

Hierbei können sich bedeutende Schwierigkeiten ergeben, insbesondere dann, wenn, wie im Falle der RTA, eine extensive Interpretation oder Analogie manchmal den praktischen Bedürfnissen mehr entsprechen würde, als die strikte Befolgung der Zuständigkeitsregelung.

Dies ist die Ausgangslage unserer Betrachtung; sie konzentriert sich auf folgende Fragestellung:

1. Haben die RTA eine Generalermächtigung zur Erhaltung des Arbeitsfriedens?
2. Sind die den Tätigkeitsbereich der RTA regelnden Zuständigkeitsnormen extensiv auszulegen, um ihnen die Erfüllung ihrer besonderen Aufgaben zu ermöglichen?
3. In welchem Umfange unterliegt die Tätigkeit der RTA der richterlichen Kontrolle?

III. Die Stellung der Reichstreuhänder der Arbeit in der Staatsverwaltung.

Die Behandlung der Zuständigkeit der RTA hat von der obersten Ordnung des Staatslebens auszugehen, die sich in der einheitlichen Führungsgewalt des Führers mit ihren Funktionen: Gesetzgebung, Verwaltung und Justiz darstellt[1]). Die RTA als Organe der staatlichen Arbeitsverwaltung verweist das Gesetz in das Ressort der Verwaltung, derjenigen staatlichen Funktion, welche die Rechtslehre dahin begrifflich bestimmt, daß ihr „die Planung und Erfüllung bestimmter Verwaltungszwecke auf Grund und im Rahmen der allgemeinen politischen Zielsetzung durch die Führung" obliegt[2]). Die Eigenschaft der RTA als Verwaltungsbehörde ist in Theorie und Praxis unbestritten, ihr Aufgabenkreis liegt überwiegend auf dem Gebiet der Verwaltung (im engeren Sinne), obschon ihre Tätigkeit nicht nur verwaltender Art ist, sondern auch Akte der Rechtssetzung und Streitentscheidung umfaßt. In der deutschen Rechtsordnung ist aber die Einteilung dieser drei Tätigkeitsformen nicht scharf durchgeführt, so daß jedes Ressort innerhalb seines Geschäftskreises auch Aufgaben des anderen zu erfüllen hat[3]).

Ausschlaggebend sind die typischen, das Lebenselement der Verwaltung bildenden Merkmale, nämlich: die RTA besorgen Verwaltungsgeschäfte und nicht eine Tätigkeit der Rechtsprechung, sie unterstehen der Dienstaufsicht, und zwar des RAM, ferner sind sie an Richtlinien und Weisungen der Reichsregierung gebunden (§ 18 AOG). Sie sind Reichsbeamte (§ 18 AOG), und zwar der Gruppe der politischen Beamten zugeteilt (§ 73 AOG). Sie haben rechtssatzgemäß, aber nicht unabhängig wie die richterlichen Beamten, sondern an Dienstanweisungen gebunden, andere als bürgerlichrechtliche Angelegenheiten zu erledigen und sind daher Verwaltungsbeamte[4]). Damit ergibt sich ihre Abgrenzung von den Recht-

1) Huber, Verfassung S. 119.

2) Koellreutter aaO. S. 8; ähnlich Huber: „Verfassung" S. 149: „Der Sinn jeder Verwaltungstätigkeit besteht darin, den Willen des Führers als des obersten Trägers der politischen Gewalt zu verwirklichen".

3) Friedrichs aaO. S. 1070, Emig aaO. S. 8.

4) vgl. Friedrichs aaO. S. 1065, Mansfeld-Pohl § 18 Anm. 3, Hueck-Nipperdey, Vorbem. 2 zu § 18.

sprechungsorganen der Sozialordnung, nämlich Arbeitsgerichten und sozialen Ehrengerichten; die RTA besitzen also keine Zuständigkeiten auf dem Hoheitsgebiet der sozialen Rechtsprechung. Über bürgerlichrechtliche Streitigkeiten aus Arbeitsverhältnissen entscheiden die als Sondergerichte eingesetzten Arbeitsgerichte (§ 1 AGG). Verstöße gegen soziale Pflichten bestrafen die sozialen Ehrengerichte (§§ 35 ff. AOG), gegebenenfalls auch die ordentlichen Strafgerichte, soweit es sich um die wiederholte vorsätzliche Verletzung schriftlicher allgemeiner Anordnungen der RTA handelt (§ 22 AOG) oder um Verstöße gegen Anordnungen gemäß der Verordnung über die Lohngestaltung vom 25. 6. 1938[5]).

Auch innerhalb des Hoheitsgebietes der Verwaltung besitzen die RTA nicht unbeschränkte Handlungsfreiheit. Vielmehr erstrecken sich ihre Befugnisse auf einen bestimmten Kreis von Aufgaben, während Sondergebiete der Sozialordnung anderen sozialpolitischen Verwaltungsbehörden zugewiesen sind, so z. B. den Reichssondertreuhändern der Arbeit, den Gewerbeaufsichtsämtern, den Arbeitsämtern, den Preisbildungsbehörden u. a. Schließlich sind auch die allgemeinen behördlichen Einrichtungen der Staatsverwaltung auf ihrem speziellen Aufgabengebiet zur Unterstützung bei der Verwirklichung der sozialpolitischen Ziele berufen und verpflichtet. Auch diese Zuständigkeiten sind von den RTA zu beachten, nicht um der Wahrung eines Zuständigkeitsprinzips willen, sondern um die ordnungsmäßige Funktion des Staatsapparates zu gewährleisten.

Nicht zuletzt findet die Kompetenz der RTA ihre Grenze bei dem Reichsarbeitsminister in Gestalt der Dienstaufsicht und bei den mit Generalermächtigungen ausgestatteten Reichsbehörden (z. B. dem Beauftragten für den Vierjahresplan, Lohngestaltungsverordnung vom 25. 6. 1938 (RGBl. I 691), endlich nach unten in der Betriebsautonomie, der Direktionsgewalt des Führers des Betriebes und in der wirtschaftlichen Leitungsgewalt des Unternehmers.

Hierüber soll im folgenden Näheres ausgeführt werden.

---

5) RGBl. I 691.

IV. Die positivrechtliche Zuständigkeitsregelung für die RTA.

Bei der gesetzlichen Zuständigkeitsregelung bezüglich der RTA-Behörde sind drei Entwicklungsphasen zu unterscheiden, und zwar:

1. Die Übergangsregelung für die Zeit vom 20. Mai 1933 bis zum 1. Mai 1934.
2. Die Zeit der begrenzten Kompetenzregelung seit dem 1. Mai 1934 auf Grund der neuen Sozialverfassung.
3. Die Zeit der erweiterten Zuständigkeit seit dem 26. Juni 1938 im Rahmen der Reichsverteidigung und des Vierjahresplanes.

A. Die Übergangsregelung.

Die nationale Revolution erforderte einen sofortigen Bruch mit dem marxistisch-liberalen System des bis dahin geltenden Arbeitsrechts und die Überführung aller sozialpolitischer Machtbefugnisse auf die Staatsführung, ohne daß im Augenblick eine ausgearbeitete neue Sozialverfassung vorhanden war. Diese wurde später durch das Arbeitsordnungsgesetz geschaffen, welches jedoch erst am 1. Mai 1934 in Kraft trat. Die Zwischenzeit überbrückte das Gesetz über Treuhänder der Arbeit vom 19. 5. 1933[1]), welches die Behörde der RTA mit umfassenden Vollmachten zur vorläufigen Regelung der Sozialordnung ins Leben rief. Die RTA erhielten die Aufgabe überwiesen, bis zur Neuordnung der Sozialverfassung anstelle der bisherigen Tarifvertragsparteien die Arbeitsbedingungen verbindlich zu regeln, im übrigen für die Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens zu sorgen. Ferner waren sie zur Mitarbeit an der Vorbereitung der neuen Sozialverfassung berufen. Die zu diesem Gesetz ergangene DVO vom 13. 6. 1933[2]) regelte die Treuhänderbezirke mit der Maßgabe, daß unerhebliche Überschreitungen der örtlichen Zuständigkeit erlaubt waren. Ein weiteres Gesetz vom 20. 7. 1933[3]) übertrug den RTA die noch verbliebenen Restaufgaben der Schlichter.

An dieser Übergangsregelung ist bemerkenswert, daß die RTA durch die Generalklausel „für die Aufrechterhaltung des Arbeits-

1) RGBl. I, 285.
2) RGBl. I. 368.
3) RGGBl. I, 520.

friedens zu sorgen" einen außerordentlich weitgezogenen Zuständigkeitsbereich überwiesen erhielten. Demzufolge wurde auch die Hilfe der RTA in den mannigfachsten Angelegenheiten der Wirtschaft in Anspruch genommen, z. B. sehr häufig zur finanziellen Sanierung von Unternehmungen, wegen Rohstoffbeschaffung, zur Regelung von betrieblichen Streitigkeiten nicht verfassungsmäßiger Art, also auf Gebieten, die heute nicht mehr zum Zuständigkeitsbereich der RTA und auch nicht anderer Behörden gehören; diese Betätigung der RTA war damals jedoch gesetzlich gerechtfertigt unter dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens, da dieser Begriff einer weitgehenden Auslegung zugänglich war. Die sich aus dieser Generalermächtigung ergebenden Möglichkeiten brauchen jedoch heute nicht mehr erörtert zu werden.

Schon die Übergangsregelung kennzeichnet jedoch die RTA als Organe der Verwaltung, indem sie an Richtlinien und Weisungen der Reichsregierung gebunden waren und verwaltende Tätigkeit ausübten. Die Generalermächtigung der RTA erfuhr hierdurch eine Einschränkung, als Verwaltungsbehörden konnten sie keine rechtsprechende Tätigkeit ausüben, weil das Gerichtsverfassungsgesetz und das Arbeitsgerichtsgesetz nicht außer Kraft gesetzt wurden. Soweit also die Entscheidung bürgerlich-rechtlicher Arbeitsstreitigkeiten in Frage stand, griff auch die Generalermächtigung der RTA nicht Platz. Mit Recht hat daher das Reichsarbeitsgericht[4]) die Entscheidung eines RTA in einem Streit über die tarifliche Eingruppierung von individuell bestimmten Gefolgschaftsmitgliedern eines Unternehmens als unzulässige Kompetenzüberschreitung und als ungültigen Verwaltungsakt bezeichnet. Zwar waren nach dem Gesetz vom 19. 5. 1933 und sind auch jetzt nach dem AOG die RTA berechtigt, Tarifordnungen authentisch zu interpretieren, jedoch dürfen sie sich nicht mit der Austragung eines Auslegungsstreits unter Anwendung auf den Einzelfall befassen, weil es sich insoweit um eine richterliche Tätigkeit handelt, zu welcher sie nicht berufen sind. Die gleiche Meinung vertritt auch Nipperdey[5]) und Groß[6]). Wie weit dieser Grundsatz für das geltende Recht Anwendung zu finden hat, wird unten noch näher erörtert werden.

Wir gelangen zu dem Ergebnis, daß für die an sich jetzt nicht mehr interessierende Zeit bis zum Inkrafttreten des AOG auf Grund des Gesetzes vom 19. 5. 1933 die RTA eine umfassende Befugnis zur Regelung der Sozialordnung auf verwaltungsmäßigen Gebieten besaßen, da ihre Kompetenz auf einer echten Generalklausel beruhte.

---

4) RAG JW 1935/1358.
5) JW 1935/1732.
6) ARK, Treuhänder der Arbeit Einzelfragen 1.

B. Die Zeit der Herrschaft des Arbeitsordnungsgesetzes.

Die grundlegende Sozialverfassung des neuen Reiches wurde durch das AOG vom 20. 1. 1934[1]) gesetzt, welches am 1. Mai 1934 in Kraft trat. Als Nebengesetz zu diesem ergingen das Gesetz zur Ordnung der Arbeit in öffentlichen Verwaltungen und Betrieben vom 23. 3. 1934 und das Gesetz über die Heimarbeit vom 23. 3. 1934. Zu all diesen Gesetzen sind Durchführungsverordnungen ergangen. Im vorliegenden Fall interessiert nur das AOG selbst, die anderen Gesetze sind erwähnt, weil auch in diesen sich Rechtsquellen für die Zuständigkeit der RTA finden.

1. Verneinung einer Generalklausel in § 19 AOG.

Das AOG regelt auch die Kompetenz der RTA unter Aufhebung der voererwähnten Übergangsgesetze (§ 65 Ziffer 8 AOG). Hatten durch das Gesetz vom 19. 5. 1933 die RTA eine generelle Vollmacht zur Ergreifung aller für die Erhaltung des Arbeitsfriedens erforderlichen Maßnahmen erhalten, so war diese Ermächtigung, welche die RTA in die Lage versetzen sollte, zur Durchführung der nationalen Revolution schnelle und durchgreifende Maßnahmen zu treffen[2]), nach Eintritt normaler Verhältnisse nicht notwendig und geboten. Das AOG wendet nach rechtsstaatlichem Prinzip die übliche Methode der Spezialermächtigung an und überträgt den RTA im einzelnen bestimmte Befugnisse zur Durchführung des sozialpolitischen Willens der Staatsführung.

Zwar kehrt die Generalklausel des Gesetzes vom 19. 5. 1933, wonach die RTA für die Erhaltung des Arbeitsfriedens zu sorgen haben, in § 19 AOG wörtlich wieder, jedoch nur in Gestalt eines Leitgedankens, um aber dann erklärend fortzufahren, daß zur Erfüllung dieser Aufgaben den RTA bestimmte Befugnisse übertragen werden. Die vom Gesetzgeber gewählte Formulierung des § 19 Abs. 1 AOG hat dann auch zu zwei verschiedenen Auffassungen in der Rechts-

---

1) RGBl. I, 45.
2) Mansfeld-Pohl § 19 Anm. 1.

lehre geführt. Die herrschende Lehre[3]) und die Rechtsprechung[4]) vertreten die Meinung, daß die den RTA übertragene Sorge für die Erhaltung des Arbeitsfriedens nicht Kompetenznorm, sondern lediglich ein Leitsatz, eine Richtschnur für die Erfüllung der Treuhändertätigkeit ist, im übrigen enthalte § 19 AOG eine erschöpfende Aufzählung der Befugnisse der RTA, soweit nicht in dessen Nebengesetzen und Durchführungsverordnungen weitere Aufgaben diesen übertragen worden sind. Demgegenüber behauptet eine andere Richtung, der Gesetzgeber habe den RTA eine Generalvollmacht für alle im Interesse der Erhaltung des Arbeitsfriedens gebotenen Maßnahmen erteilen wollen. Letztere Auffassung wurde u. a. von Thieme[5]) vertreten, welcher lehrte, daß die vornehmste Aufgabe des Treuhänders, für die Erhaltung des Arbeitsfriedens zu sorgen, ihn unter Umständen auch zu einem Handeln verpflichten und berechtigen könne, das in den Einzelpunkten des AOG nicht aufgezählt ist. An dieser wie an anderen Stellen des AOG sei der Sinn und der Zweck einer Ermächtigung zunächst einmal allgemein bezeichnet, damit die Beteiligten ein Richtziel haben, wenn sie in einem besonderen Fall mit den einzelnen Bestimmungen nicht auszukommen glauben. Ähnlich Huber[6]), nach welchem der § 19 AOG nur so verstanden werden könne, daß der TdA eine allgemeine Vollmacht zur Erhaltung des Arbeitsfriedens hat, die sich nicht in den acht aufgezählten Einzelbefugnissen erschöpft. Völtzer[7]) will die RTA mit allen geeigneten Mitteln eingreifen lassen, die in Fällen der Gefährdung des Arbeitsfriedens im Augenblick brauchbar erscheinen. So im Ergebnis auch Daeschner[8]), Börger[9]), Wiesel[10]), Wehner[11]) und Nikisch[12]), welche für die RTA eine generelle Ermächtigung zur Wahrung des Arbeitsfriedens aus dem einleitenden Satz des § 19 AOG herleiten wollen.

M. E. ist der herrschenden Lehre zuzustimmen. Sie geht zutreffend davon aus, daß die Beschränkung der Treuhändertätigkeit auf

---

3) Mansfeld-Pohl, § 19 Anm. 1; Hueck-Nipperdey, § 19 Anm. 1; Richter, Treuhänder der Arbeit S. 25; Dersch, § 19 Anm. 2.
4) RAG vgl. Anm. 19 und S. 6.
5) Thieme: aaO.
6) Huber: Der Treuhänder der Arbeit, DJZ 1935 Sp. 204.
7) Völtzer: „Vom Werden des Deutschen Sozialismus" i. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 96. Bd. 1. Heft S. 28.
8) Daeschner: Treuhänder der nationalen Arbeit, Deutsches Arbeitsrecht 1935 S. 5.
9) Börger: Die heutige Stellung der Reichstreuhänder der Arbeit, ZAkDR 1937 S. 261.
10) Wiesel: Der Treuhänder der Arbeit als Organ der neuen Sozialordnung. S. 12.
11) Wehner: Erfolgreiche Wahrung des Arbeitsfriedens durch den Treuhänder der Arbeit, S. 34.
11) Nikisch: Arbeitsrecht, 1. Halbband S. 28.

die gesetzlich normierten Tatbestände zwingend aus dem Gesetz selbst herzuleiten ist. Hätte der Gesetzgeber den RTA eine umfassende Zuständigkeit zur Erhaltung des Arbeitsfriedens einräumen wollen, so hätte er auf eine enumerative Aufzählung in § 19 AOG überhaupt verzichten können, oder aber er hätte durch ein vorangehendes „z. B." oder „insbesondere" seine generalisierende Absicht zu erkennen geben müssen[13]). Gerade die Aufzählung der einzelnen Befugnisse unter Wiederholung bereits in anderen Vorschriften des AOG geregelter Aufgaben beweist, daß der Gesetzgeber ein Mehr an Machtbereich nicht hat zuteilen wollen. Auch wäre es überflüssig gewesen, dem Reichsarbeitsminister und dem Reichswirtschaftsminister die Übertragung weiterer Aufgaben an die RTA vorzubehalten (§ 19 Abs. 2 AOG). Die Gegner dieser Auffassung stützen sich teils auf allgemeine rechtspolitische Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte, teils auf zweifellos im Gesetz noch bestehende Lücken. Daeschner, Börger, Völtzer, Wiesel[14]) meinen, formelle Bedenken und falsche Rücksichtnahme dürfe die Verwirklichung arbeitspolitischer Zwecke nicht hindern. Maßgeblich sei allein die Erfüllung der großen Aufgabe der Gewinnung der Arbeitsmenschen, hierbei sei die gewissenhafte Erfüllung von Paragraphen sinn- und zwecklos. Nach Wehner[15]) sind Begriffe wie Präambel, Programm, Richtlinie unanwendbar, auch in allgemeinen Ausdrücken erhalte der Führerwille Gestalt. Auf die allgemeine Weisung des § 19 Abs. 1 AOG sei daher zurückzugreifen, wenn die Einzelbefugnisse zur erfolgreichen Wahrung des Arbeitsfriedens nicht ausreichen. Beispielsweise hat nach Thieme der Gesetzgeber es vergessen, dem RTA die gleiche Vollmacht wie in § 19 Ziffer 3 AOG auch auf Anrufung durch die Gefolgschaft eines Zwergbetriebes ohne eigenen Vertrauensrat zu verleihen.

Die letztere Lehrmeinung scheint zu sehr sich auf dem Boden allgemeiner Zweckmäßigkeitserwägungen zu bewegen, in der Befürchtung, daß eine einschränkende Auslegung der Treuhänderbefugnisse der neuen Sozialordnung nicht gerecht werden würde. Positivrechtlich kann man aber, abgesehen von den der herrschenden Lehre zur Seite stehenden Argumenten, nicht an der Tatsache vorübergehen, daß der Gesetzgeber in 15 von 19 inzwischen ergangenen Durchführungsverordnungen zum AOG[16]) die Zuständigkeit der RTA schrittweise nach den sich aus der sozialen Praxis ergebenden Bedürfnissen erweitert hat und auf Sondergebieten spezielle

13) a. M. Thieme: Führerprinzip in der Arbeitsverfassung, DR 1935 S. 216.
14) vgl. das angegebene Schrifttum S. 13 Anm. 6—11.
15) aaO. S. 34, 35.
16) Diese legalisierten häufig nachträglich eine von den RTA bereits geübte Handhabung, so insbesondere die 14. DVO. entscheidend ist aber die Tatsache der gesetzlichen Regelung überhaupt.

Kompetenzen begründete (OffArbG HArbG). Ein Vergleich mit dem Übergangsgesetz vom 19. 5. 1933 zeigt, daß dort bewußt auf eine Spezialermächtigung verzichtet wurde, um die Vollziehung der nationalen Revolution durch umfassende Vollmachten zu sichern. Nach eingetretener Beruhigung bedurfte es einer Generalklausel nicht mehr, die auch nach der Gesetzestechnik des nationalsozialistischen Staates nur für ausnahmsweise, das Staatswohl unmittelbar berührende Aufgaben der höchsten Regierungsstellen gewählt wird. Man denke beispielsweise an die Führerverordnung zur Durchführung des Vierjahresplanes vom 18. 10. 1936[17]), durch welche Ministerpräsident Generaloberst Göring ermächtigt wird, die zur Erfüllung der ihm gestellten Aufgaben der Durchführung des Vierjahresplanes erforderlichen Maßnahmen zu treffen und insoweit die Befugnis erhalten hat, Rechtsverordnungen und allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Eine Generalermächtigung auf einem anderen hochpolitischen Gebiet findet sich in dem Gesetz über die Sicherung der Reichsgrenze und über Vergeltungsmaßnahmen vom 9. 3. 1937[18]), durch welches der Reichsminister die Befugnis erhalten hat, alle Maßnahmen zu treffen, die für eine wirksame Sicherung der Reichsgrenze und des Reichsgebietes erforderlich sind. Aus diesen Beispielen erhellt deutlich, daß dort, wo der Gesetzgeber eine unbegrenzte Zuständigkeit begründen will, dies auch klar zum Ausdruck gelangt, indem er auf eine Einzelaufzählung verzichtet und generell die Ermächtigung erteilt „die erforderlichen Maßnahmen" oder „alle Maßnahmen" zu treffen, die eine Erfüllung der Aufgabe erfordert. Dies ist bei den Treuhänderbefugnissen nicht geschehen, soweit das AOG in Frage steht. Daß diese Auffassung die Richtigkeit für sich in Anspruch nehmen kann, beweist jetzt unwiderlegbar die Verordnung über die Lohngestaltung vom 25. Juni 1938[19]), mit welcher der Gesetzgeber nunmehr unter zwei Gesichtspunkten, nämlich der Durchführung der Reichsverteidigung und des Vierjahresplanes den RTA eine Generalermächtigung erteilt hat. Sie haben „alle Maßnahmen zu treffen, die erforderlich sind, um eine Beeinträchtigung der Wehrhaftmachung und der Durchführung des Vierjahresplanes durch die Entwicklung der Löhne und der sonstigen Arbeitsbedingungen zu verhindern. Sie sind insbesondere ermächtigt, in den vom Reichsarbeitsminister bestimmten Wirtschaftszweigen — auch unter Abänderung von Betriebs- (Dienst) -Ordnungen und Arbeitsverträgen — Löhne mit bindender Wirkung nach oben und unten festzusetzen". Aus dieser Fassung der bedeutsamen Verordnung vom 25. 6. 1938 ergibt sich überzeugend, daß

17) RGBl. I S. 887.
18) RGBl. I S. 201.
19) RGBl. I S. 691.

der Gesetzgeber auch auf dem Gebiete des Arbeitsrechts bei einer Generalklausel den allgemeinen Ausdruck wie „alle Maßnahmen" wählt und dann einer Aufzählung das Wort „insbesondere" oder ein gleichbedeutendes erklärend vorsetzt.

2. Rechtspolitische Begründung.

Soweit § 19 AOG auf die Sozialordnung Anwendung zu finden hat, sprechen nicht zuletzt auch rechtspolitische Gründe für eine Bindung der RTA an das ihnen begrenzt zugewiesene Aufgabengebiet.

Der liberale Gesetzesstaat forderte als wesensmäßiges Merkmal des Rechtsstaates eine strikte Unterwerfung der Verwaltung unter das Gesetz und ließ Eingriffe in Freiheit und Eigentum der Bürger allein auf der Grundlage jeweiliger gesetzlicher Ermächtigung zu. Dieser Grundsatz der „Gesetzmäßigkeit der Verwaltung" verfolgt den Zweck, durch Bindung der Verwaltung an das Gesetz Willkürmaßnahmen der Exekutivorgane gegenüber dem Bürger zu verhindern. Der „Vorbehalt des Gesetzes" (Otto Mayer) entsprach dem liberalen Staatsgedanken, welcher im Verhältnis zwischen dem Staat und dem einzelnen der Staatsgewalt unterworfenen Bürger von der Rechtssphäre des letzteren ausgeht und in den Grundrechten ihm eine staatsfreie Sphäre gewährleistet, dem Staat also nur eine beschränkte Erfassung der Einzelperson zubilligt[20]). Ganz anders argumentiert ideologisch der nationalsozialistische Staat. Auch dieser Staat beansprucht für sich zutreffend, ein Rechtsstaat zu sein[21]), aber er baut auf dem Grundgedanken der Gemeinschaft auf, welche den Vorrang vor den Interessen des Einzelnen besitzt und die die Staatstätigkeit einengenden individuellen Freiheitsrechte zurückschraubt[21]). Wie zuvor erkennt auch der nationalsozialistische Staat die Wesensmerkmale des Rechtsstaates: Gesetzmäßigkeit in der staatlichen Verwaltung wie Justiz und Unabhängigkeit der Gerichte an, aber nicht unter dem bürgerlich-liberalistischen Blickwinkel einer Abwehrstellung des Einzelnen gegenüber dem Staat zum Schutze der bürgerlichen Freiheit. Heute will der nationalsozialistische Rechtsstaat verstanden sein unter dem Vorrang des Gemeinschaftsgedankens, das Rechtsschutzproblem hat seine zentrale Bedeutung verloren. Nicht der Schutz der „subjektiven Rechte des Einzelnen gegen den Staat, sondern der Schutz der völkischen Ordnung durch den Staat ist der Sinn des Rechtsschutzes in der Verwaltung"[22]). Dies bedeutet aber nicht die Rechtlosigkeit des Einzelnen.

---

20) Helfritz: Volk und Staat, S. 151.
21) Helfritz: DJZ 1934/426 ff.
22) Huber DR 1935/401.

vielmehr ist ein Schutz zugleich im Rahmen der völkischen Ordnung gewährleistet. Auch nach nationalsozialistischer Staatsidee ist „der Schutz des Einzelnen gegenüber Übergriffen jeder Art, gegenüber Einengungen seines individuellen Lebensraumes durch den Staat oder durch andere Aufgabe des Rechts"[23]). Aber der nationalsozialistische Staat läßt diesen Rechtsschutz nicht, wie in der liberalen Epoche, dahin mißbrauchen, daß der Einzelne „subversive Opposition gegen den einheitlichen Staats- und Führerwillen" betreibt[24]).

Die Ordnung im nationalsozialistischen Rechtsstaat kennzeichnet sich dahin, daß es in ihm „streng und unverbrüchlich nach Gesetz und Ordnung zugeht"[25]). Hieraus folgert, daß auch im neuen deutschen Staat die einzelnen Verwaltungsorgane nicht willkürlich, sondern nur gestützt auf eine gesetzliche Ermächtigung tätig werden dürfen und sich im Rahmen ihrer Befugnisse zu halten haben. Für das Arbeitsleben gilt dies im besonderen Maße, denn „nirgendwo anders sind vielleicht Rechtsklarheit und Rechtssicherheit mehr erforderlich, als dort, wo es sich um die Belange des schaffenden Menschen handelt"[26]). Diese strenge Bindung der Verwaltung ist auch dort grundsätzlich zu fordern, „wo vernünftiges Ermessen vielleicht der Behörde das Recht zugestehen würden, das Gesetz in der praktischen Handhabung zu ergänzen"[27]). Wiederholt haben die höchsten Staatsstellen betont, daß die Durchführung nationalsozialistischer Programmsätze nicht durch den einzelnen Beamten erfolgen dürfe, sondern in jedem Falle eines besonderen Gesetzes bedürfe. Hier muß das staatliche Ordnungsprinzip, die Sicherung des reibungslosen Funktionierens des Staatsapparates Zweckmäßigkeitserwägungen vorangestellt werden; dies heute um so mehr, als der Gesetzgeber auf Grund seiner unbeschränkten Rechtssetzungsbefugnis ja jederzeit notwendig werdende Zuständigkeitsregelungen treffen kann und auch, wie die Gesetzgebung täglich zeigt, in elastischer Anpassung an die jeweiligen Erfordernisse trifft. Nur in straffer Bindung an das Gesetz kann die Verwaltung die Vorzüge entfalten, die sie in einem modernen Massenstaat unentbehrlich macht: die Präzision des Vollzuges, die Berechenbarkeit, Übersehbarkeit und Stetigkeit in der Erledigung der ihr anvertrauten Aufgaben[78]). Allein so kann vermieden werden, daß ein Organ des Staatsapparates in unzulässiger Weise in den Bereich eines anderen Staatsorganes oder in die Individualsphäre des Einzelnen eingreift. Die-

23) RM Dr. Frank, Rede vom 29. 1. 1936, zitiert in: DArbR 1936/Heft 5 bei Mansfeld.
24) derselbe „Einheit der Rechtsidee" JW 1936/1517.
25) Schmitt aaO. S. 716.
26) Mansfeld, DArbR 1936/Heft 5.
27) Forsthoff, DR 1935/399.
28) Forsthoff aaO. S. 399.

ses Ordnungsprinzip muß m. E. in der Regel auch dann gewahrt bleiben, wenn der Gesetzgeber offenbar versehentlich die Regelung eines Tatbestandes unterlassen hat. Denn eine sich hierauf stützende Befugniserweiterung aus eigener Machtvollkommenheit würde leicht einer unkontrollierbaren Kompetenzanmaßung den Weg bereiten und mehr Schaden als Nutzen einbringen. „Die Bindung an das Gesetz ist keine überlebte liberale Pedanterie. Sie ist vielmehr gerade im Führerstaat in hohem Grade notwendig, um einen guten Gang der für das Volk durchzuführenden Staatsgeschäfte zu gewährleisten und zu verhindern, daß untere Gehilfen dem Führer vorgreifen"[29]).

Der Hinweis darauf, daß eine zu enge Bindung der RTA an die positivrechtliche Zuständigkeitsregelung nicht seiner Autorität entspreche, geht m. E. fehl, denn man kann wohl im nationalsozialistischen Staat, in welchem alle behördliche Tätigkeit nur Ausfluß der totalen Führungsgewalt ist, schlecht von einer Differenzierung des Ansehens der einzelnen Staatsorgane sprechen, denn hinter jedem steht gleichermaßen die Autorität der Staatsführung. Gilt aber der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit auch heute noch, so ohne Unterschied für die einzelnen Verwaltungszweige.

Mit der herrschenden Lehre[30]) und der Praxis der RTA[31]), ferner mit der Rechtsprechung[32]), die sämtlich grundsätzlich die gleiche Auffassung vertreten, gelangen wir zu dem Ergebnis, daß für die RTA, soweit das Anwendungsgebiet des AOG in Frage steht, die einzeln normierten Zuständigkeitsbefugnisse das Maß ihrer Befugnisse begrenzen. Die Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens ist nur Auslegungsgrundlage, Leitgedanke für die Handhabung der Kompetenzen der RTA.

3. Einzelfälle der Kompetenzüberschreitung der RTA.

Es würde über den Rahmen dieser Abhandlung hinausgehen, wollte man im einzelnen aufzeigen, welche Zuständigkeitsgrenzen der Gesetzgeber den RTA bei jeder der ihnen übertragenen Befugnisse gezogen hat. Der Aufgabenbereich der RTA, wie ihn die Gesetze normieren, ist zudem in der Literatur des öfteren behandelt worden, so daß hier eine Wiederholung entbehrt werden kann.

An einigen Beispielen soll jedoch demonstriert werden, welche praktische Bedeutung die hier verlangte Zuständigkeitsabgrenzung besitzt.

---

29) Richter, Soziale Praxis 1938 Sp. 1070.
30) vgl. Anm. 3 S. 13.
31) vgl. z. B. Bekanntmachung des RTA für Brandenburg in: ARK Tagesfragen 195.
32) vgl. Anm. 19 S. 6 und 20 S. 6.

a) Auf dem Gebiete der Betriebsverfassung hat der RTA die Bildung und die Geschäftsführung des Vertrauensrates zu überwachen und in Streitfällen zu entscheiden (§ 19 Ziffer 1 AOG). Ist ein Betrieb vertrauensratpflichtig, so hat der RTA darüber zu wachen, daß die Aufstellung der Liste der Vertrauensmänner und deren Stellvertreter erfolgt und die Abstimmung über diese Liste ord nungsmäßig durchgeführt wird. Kommt ein Vertrauensrat nicht zustande, so ist der RTA befugt, von sich aus die erforderliche Anzahl der Vertrauensmänner zu berufen. Hierbei hat er zu prüfen, ob die erforderliche Anzahl von Beschäftigten vorhanden ist, ob gegebenenfalls Nebenbetriebe Selbständigkeit besitzen oder mit dem Hauptbetrieb eine Einheit bilden. Sind zwei Betriebe in der Hand eines Unternehmers jeder für sich selbständig, so kann der RTA nicht für sie einen gemeinschaftlichen Vertrauensrat berufen, ein solcher Vertrauensrat entspricht nicht den gesetzlichen Vorschriften, er kann nicht in Betriebsstreitigkeiten mit dem Führer des Betriebes den RTA gemäß § 16 AOG rechtswirksam anrufen, weil er die Rechtsbefugnisse eines Vertrauensrates nicht besitzt, also überhaupt kein Vertrauensrat ist. Fehlt diese Voraussetzung, so kann ferner der RTA auch nicht gemäß § 19 Ziffer 2 AOG entscheiden, tut er dies doch, so bindet diese Entscheidung nicht den Führer des Betriebes, deren Außerachtlassung kann auch nicht zu einer ehrengerichtlichen Bestrafung führen. In diesem Falle liegen zwei ungültige Verwaltungsakte des RTA vor, einmal ist von ihm unter Verletzung der gesetzlichen Vorschriften ein Vertrauensrat berufen worden, sodann waren für eine Entscheidung gemäß § 19 Ziffer 3 AOG die gesetzlichen Voraussetzungen, die Anrufung durch einen ordnungsmäßig bestellten Vertrauensrat, nicht gegeben[33]). Mansfeld[34]) und Grub[35]) widersprechen diesem Ergebnis, weil diese Folgerung zu einer Erschütterung der Autorität des RTA führen müsse. Dem kann nicht zugestimmt werden. Die gesetzlichen Vorschriften dürfen auch von den RTA nicht verletzt werden und eine objektive Zuständigkeitsüberschreitung des RTA könnte anderenfalls, wie das erwähnte Urteil des Reichsehrengerichtshofes zeigt, zu einer Bestrafung des sich auf das Gesetz zutreffendermaßen berufenden Unternehmers führen. Der nationalsozialistische Staat erkennt aber den Rechtsschutz des Einzelnen an und kann ein Unrecht nicht lediglich aus autoritären Gründen billigen.

b) Die ständige Verlängerung der Amtsdauer der Vertrauensräte hat vielfach die Frage akut werden lassen, ob in neu errichteten Be-

33) vgl. Urteil des REGH in: ArbRSam. Bd. 31, I. S. 86.
34) ArbRSam. Bd. 31 S. 937.
35) Anm. zu dem bei 33) angebenen Urteil des REGH in ARK. Ehrengericht, Rechtsprechung 29.

trieben oder infolge Vergrößerung erst nachträglich vertrauensratpflichtig gewordener Betrieben die Vertrauensmänner gemäß § 9 AOG zu wählen oder vom RTA zu berufen sind. Die Rechtslehre hat die aus dem Gesetz herzuleitende Ansicht vertreten, daß neu zu bestellende Vertrauensräte, für die ja die gesetzlichen Vorschriften über die Verlängerung der Amtsdauer der Vertrauensräte nicht zutreffen, gewählt werden müssen[36]). Demgegenüber haben die RTA in der Praxis den Standpunkt eingenommen, daß Vertrauensratwahlen überhaupt nicht stattzufinden und alle notwendigen Berufungen von Vertrauensmännern durch sie zu geschehen haben. Zu diesem Problem hat der Reichsarbeitsminister in einem Rundschreiben an die RTA vom 24. 6. 1937[37]) Stellung genommen und die Handhabung der RTA nachträglich gebilligt. Formal-juristisch betrachtet stellt dies eine Zuständigkeitsüberschreitung der RTA dar, weil diese den Vertrauensrat nur dann berufen dürfen, wenn ein solcher durch Wahl nicht zustandekommt. Man wird aber annehmen müssen, daß der durch den Reichsarbeitsminister zum Ausdruck gekommene staatliche Führungswille einen mit Rechtsverbindlichkeit ausgestatteten Akt der Staatsführung darstellt, auch wenn dieser nicht den formellen Erfordernissen einer Verordnung entspricht. Auf seine generelle Ermächtigung zur Übertragung weiterer Aufgaben an die RTA (§ 19 Abs. 2 AOG) könnte der Reichsarbeitsminister allerdings eine derartige Befugniserweiterung der RTA nicht stützen, denn diese Delegation umfaßt nicht die Änderung von Gesetzen und in diesem Falle würde eine entsprechende Verordnung des Reichsarbeitsministers die Bestimmung des AOG in § 9 ändern. Deshalb wäre hier ein Gesetz erforderlich, wie auch die Verlängerung der Amtsdauer der Vertrauensräte stets im Gesetzeswege angeordnet worden ist, weil diese Verlängerung § 9 AOG teilweise aufhebt. Es ist aber ein Wille der obersten Führung zu unterstellen, daß Abstimmungen gegenwärtig mit Rücksicht auf das Ergebnis der letzten Volkswahl nicht angebracht erscheinen[38]) und ein entsprechendes Verbot von Vertrauensratwahlen durch den Reichsarbeitsminister in Ausführung des Führungswillens stattgefunden hat. Ein derartiger klarer Ausdruck der politischen Führungsgewalt ist ungeachtet etwaiger Formmängel zu respektieren, inso weit unterliegt die Staatsleitung keiner Nachprüfung oder formellen Voraussetzungen.

---

36) ARK Vertrauensrat XIII, Einzelfragen 30.

37) vgl. ARK Vertrauensrat XIII, Einzelfragen 32 und 34.

38) Dem entspricht auch die durch die 2. VO über die Einführung sozialrechtlicher Vorschriften im Lande Österreich vom 9. 7. 1938 — RGBl. I S. 851 — getroffene Regelung, wonach in Österreich bis zu einer Neubestellung der Vertrauensmänner im alten Reichsgebiet die Vertrauensmänner und ihre Stellvertreter durch den Gauleiter oder seinen Beauftragten berufen werden.

c) Vertrauensmänner genießen den besonderen Schutz der Sozialordnung, sie können nur gekündigt werden, wenn ein Grund zur fristlosen Entlassung vorliegt oder die Stillegung des Betriebes erfolgt (§ 14 AOG). Eine Versetzung in einen anderen Betrieb gegen ihren Willen ist an die Zustimmung des RTA geknüpft (§ 2 der 17. DVOAOG). Diesen gesetzlichen Schutz der Vertrauensmänner darf der RTA aber nicht von sich aus erweitern, indem er z. B. die Genehmigung einer vorübergehenden Betriebsstillegung von der Wiedereinstellung der Vertrauensmänner abhängig macht. Eine solche Auflage ist vom Gesetz in der die Stillegung behandelnden Vorschrift des § 20 AOG nicht vorgesehen und mit Recht als unzulässige Befugnisüberschreitung angesehen worden[39]). Die Gestaltung des Einzelarbeitsvertrages, insbesondere die Auswahl seiner Gefolgsleute, ist Sache des Unternehmers, nicht des RTA; ein derartiger Eingriff in die schuldrechtlichen Beziehungen der Arbeitsvertragsparteien ist ihm nicht gestattet, insoweit handelt es sich um eine hoheitsfreie Privatrechtssphäre des Betriebsinhabers[40]).

d) Außerordentlich weitgehend sind die Befugnisse der RTA hinsichtlich der Gestaltung der Arbeitsbedingungen durch Erlaß von Tarifordnungen. Diese stellen als echte Rechtsverordnungen formelles Gesetzesrecht dar und haben die verbindliche Festsetzung von Mindestbedingungen zur Regelung der Arbeitsverhältnisse einer Gruppe von Betrieben zum Gegenstand (§ 32 AOG). Die RTA können Tarifordnungen mit rückwirkender Kraft erlassen, sie können ferner einzelne Betriebe, Betriebsabteilungen und auch einzelne Betriebe, Betriebsabteilungen und auch einzelne Beschäftigte von der Anwendung einer Tarifordnung ausnehmen (14. DVO-AOG). Inhalt der Tarifordnung können alle, den Gegenstand eines Arbeitsverhältnisses bildenden Bedingungen sein. Die Tarifordnungen können aber auch nur das regeln, was den Inhalt der von ihnen erfaßten Arbeitsverhältnisse bestimmen kann[41]). Die Gesetzgebungsbefugnis der RTA beim Erlaß von Tarifordnungen unterliegt daher, so weitgespannt sie auch ist, gewissen Beschränkungen. Die RTA können Tarifordnungen nur für ihren örtlichen und sachlichen Zuständigkeitsbereich erlassen. Greift eine Tarifordnung nur unwesentlich über den sie angehenden Treuhänderbezirk hinaus, so berührt dies ihre Rechtsgültigkeit nicht. Grundsätzlich hat sich also der RTA auf seinen Zuständigkeitsbereich beim Erlaß einer Tarifordnung zu beschränken, für mehrere Treuhänderbezirke kann nur ein Sondertreuhänder rechtsgültige Tarifordnungen erlassen (§ 33

30) ARK. Vertrauensrat XIII, Einzelfragen 23; LAG Berlin, Urteil vom 3. 9. 1935.

40) So auch Bodmann, DArbR 1935/53 ff; Hueck-Nipperdey-Dietz, § 2 Anm. 2; Mansfeld-Pohl, § 2 Anm. 2 b.

41) Mansfeld-Pohl, § 32 Anm. 10.

AOG). Die rechtliche Zuständigkeit der RTA hinsichtlich der Tarifordnung beschränkt sich auf die Regelung der Arbeitsverhältnisse, es kann also Inhalt der Tarifordnung nur sein, was Gegenstand der von ihr behandelten Arbeitsverhältnisse sein kann. Während die herrschende Lehre hierunter nicht nur den typisch arbeitsvertraglichen Inhalt versteht, sondern alle Bedingungen, die auf Grund der Vertragsfreiheit zum Gegenstand eines Arbeitsvertrages gemacht werden können und nach altem Arbeitsrecht im normativen Teil der Tarifverträge geregelt waren[42]), besteht Meinungsverschiedenheit darüber, ob auch Solidarnormen in die Tarifordnung aufgenommen werden können, d. h. typisch einseitige Verpflichtungen einer Arbeitsvertragspartei, auf die der Einzelne keinen Erfüllungsanspruch besitzt. Solche Solidarnormen können z. B. gerichtet sein auf die Erhaltung von Betriebswohlfahrtseinrichtungen oder Einrichtungen zur Erleichterung und Sicherung der Arbeit. Hueck-Nipperdey-Dietz[43]) bejaht diese Ausdehnung der Tarifordnung, während Mansfeld-Pohl[44]) sie ablehnt. Man wird letzterem zustimmen müssen, soweit es sich um ausgesprochen einseitige, wohlfahrtsmäßige Verpflichtungen des Unternehmers handelt, weil man ja ihn nicht ohne Gegenleistung belasten kann. Einrichtungen im Interesse des Arbeitsschutzes, der Erhaltung von Gesundheit und Leben der Beschäftigten werden als Solidarnormen zuzulassen sein, da sie in den Kreis der Fürsorgepflichten des Unternehmers fallen und die Erhaltung und Pflege der Arbeitskraft des Einzelnen eine grundlegende Forderung des Staates bildet. Hierzu werden beispielsweise zu zählen sein: Unfallschutzmaßnahmen aller Art, Bereitstellung von Unterkunftsräumen auf Baustellen, Anstellung von Personal in Baukantinen, wenn die Baustelle weit entfernt von Ortschaften liegt, und sonstige Fürsorgemaßnahmen, die unmittelbar Schutz und Pflege der Arbeitskraft auf dem Arbeitsplatz bezwecken. Derartige Vorschriften finden sich auch häufig in Tarifordnungen. Man wird aber die Aufnahme von Leistungen, die keinen arbeitsrechtlichen Charakter besitzen, ablehnen müssen, z. B. dürfte es in der Regel nicht statthaft sein, durch Tarifordnung dem Unternehmer die Errichtung von Kantinen und die Verabfolgung billigen Essens trotz Ortsnähe des Betriebes oder die Einrichtung von Unterstützungskassen[45]), ferner die Zahlung von Vorschüssen für die Eindeckung des Winterbedarfs[46]) aufzugeben. Derartige Leistungen besitzen

42) Mansfeld-Pohl, § 32 Anm. 10a; Dietz § 32 Anm. 103.
43) aaO. § 32 Anm. 102.
44) aaO. § 32 Anm. 10.
45) Derartige Forderungen sind z. B. von der DAF wiederholt in der Presse und gegenüber den Unternehmern erhoben worden.
46) Der sog. Kartoffelvorschuß ist im oberschl. Industriegebiet fast Gewohnheitsrecht geworden.

keinen Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis und entziehen sich einer Regelung durch die Tarifordnung.

e) Eine weitere Zuständigkeitsregelung ergibt sich aus der Bestellung von Sondertreuhändern für bestimmte örtliche und sachliche Aufgabengebiete der Sozialordnung. Sondertreuhänder sind bereits für die verschiedensten Arbeitsgebiete berufen worden, in denen eine einheitliche Gesamtregelung für das Reich, ferner mit Rücksicht auf die Kompliziertheit des Wirtschaftszweiges eine spezielle Sachbearbeitung sich als erforderlich erwiesen hat, so z. B. für den öffentlichen Dienst, für die Heimarbeit, für das Baugewerbe, den Güterfernverkehr, den Erdölbergbau u.a.m. Soweit Sondertreuhänder berufen sind, ist die Zuständigkeit der ordentlichen RTA ausgeschlossen, aber auch die Sondertreuhänder dürfen nicht über den ihnen erteilten Auftrag hinaus Angelegenheiten erledigen, die in die Zuständigkeit der ordentlichen RTA fallen.

So ist ein für die Urlaubsregelung eines bestimmten Industriezweiges eingesetzter Sonderreichstreuhänder nicht befugt, durch Tarifordnung andere als Urlaubsfragen zu regeln; er darf neben seinem ihm übertragenen Spezialauftrag nicht andere Bestimmungen treffen, die in das Aufgabengebiet des ordentlichen RTA fallen oder sogar schon durch letzteren tariflich geregelt sind[47]). Andererseits kann ein für die bezirkliche Lohnregelung an sich zuständiger RTA nicht Bestimmungen erlassen, die im Widerspruch zu einer von dem bestellten Sonderreichstreuhänder rechtsgültig normierten tariflichen Mantelbestimmung stehen[48]). In diesen Fällen beschränkt sich die Zuständigkeit der RTA auf ein bestimmtes Gebiet der Lohnregelung, dessen Überschreitung die Nichtigkeit der getroffenen Bestimmung zur Folge hat. Dieses Ergebnis entspricht auch dem Gebot, daß jede Behörde die Zuständigkeit der anderen zu achten hat und daß Verletzungen der Kompetenznormen zur Nichtanwendbarkeit der betreffenden Anordnung führt.

f) Als Rechtsverordnung steht die Tarifordnung im Range hinter dem Gesetz und darf nicht etwas bestimmen, was in dem Gesetz bereits anderweitig zwingend geregelt ist. Hier finden die RTA eine Zuständigkeitsbegrenzung in der Überordnung des Gesetzes. Ein Beispiel hierfür: Die zwingende Vorschrift des § 616 BGB besagt u. a., daß unverschuldete Dienstversäumnis während verhältnismäßig nicht erheblicher Zeit für den Beschäftigten keinen Lohnausfall nach sich zieht. Der Ausschluß oder die Beschränkung dieses Lohnanspruchs ist gemäß § 616 Abs. 2 BGB für den Fall der Arbeitsversäumnis infolge Krankheit für unzulässig erklärt worden. Entgegen dieser zwingenden Vorschrift kann eine Tarifordnung nicht

47) vgl. RAG, JW 1937/1176.
48) vgl. RAG, ArbRSam. Bd. 30, I. S. 142.

bestimmen, daß ein Angestellter für die ersten drei Tage der Krankheit keine Dienstvergütung zu beanspruchen habe, denn nach dem Wortlaut des § 616 BGB sind mindestens die ersten Tage der Krankheit als „verhältnismäßig nicht erhebliche Zeit" anzusehen. Eine derartige Tarifbestimmung mußte daher, weil gegen das Gesetz verstoßend, als ungültig und nicht anwendbar angesehen werden[49]).

g) Eine wichtige Aufgabe üben die RTA aus, indem sie nach § 19 Ziffer 6 AOG die Durchführung der Tarifordnung überwachen. Trotz der allgemeinen Bedeutung des Begriffes der Überwachung ergeben sich auch hier für die RTA bestimmte Beschränkungen, die aus ihrer Stellung als Verwaltungsbehörde herzuleiten sind. Die RTA besitzen keine Zwangsmittel unmittelbarer Natur, um die Bestimmungen der Tarifordnung durchzusetzen, sondern sind darauf beschränkt, Verstöße festzustellen und bei den Beteiligten auf die Erfüllung ihrer Verpflichtungen hinzuwirken[50]). Dabei ist der RTA aber nicht etwa auf den guten Willen des tarifbrüchigen Vertragspartners angewiesen, sondern er kann diesen bei Erfolglosigkeit seiner Bemühungen ehrengerichtlich und daneben auch strafrechtlich verfolgen lassen (§§ 22, 35 ff. AOG). Die RTA sind indessen nicht befugt, z. B. dem benachteiligten Beschäftigten zu seinem bürgerlichrechtlichen Anspruch zu verhelfen oder Streitigkeiten über zivilrechtliche Forderungen zu entscheiden. Dies gehört vielmehr zur Zuständigkeit der Arbeitsgerichte, auf den Weg der Klage vor den Arbeitsgerichten sind die streitenden Parteien zu verweisen. Es ist also unzulässig, daß ein RTA über die streitige Lohnhöhe entscheidet und den Unternehmer anweist, ein bestimmtes Arbeitsentgelt an ein individuell genanntes Gefolgschaftsmitglied zu zahlen. Dagegen wird er den Unternehmer auf die Verletzung der Tarifordnung hinweisen und ihm im Falle der Weigerung gerichtliche oder ehrengerichtliche Bestrafung androhen können. Es wird sich in solchenFällen empfehlen, daß die RTA erst durch ein arbeitsgerichtliches Urteil die Tarifverletzung feststellen lassen, um zu vermeiden, daß im strafrechtlichen oder ehrengerichtlichen Verfahren ein Freispruch erfolgt, weil tatsächlich von dem Unternehmer der richtige Lohn gezahlt worden war. Dieser aus der Praxis entnommene Fall[51]) zeigt, wie wichtig die Zurückhaltung der RTA bei Streitigkeiten über die Lohnhöhe ist, denn hier stellte sich sogar zu Gunsten des angeklagten Betriebsführers eine übertarifliche Entlohnung heraus.

h) Das gleiche gilt für die häufigen Streitigkeiten zwischen den Arbeitsvertragsparteien über die tarifliche Einstufung des Gefolg-

49) vgl. RAG, Amtl. Sam. Bd. 18 S. 276/281.
50) Mansfeld-Pohl, § 19 Anm. 6; Hueck-Nipperdey-Dietz, § 19 Anm. 23.
51) RWGH, ArbRSam. Bd. 31 II. S. 433.

schaftsmitgliedes. Will der RTA auf Grund seiner Überwachungsbefugnis eingreifen, so kann er seine auslegende Auffassung über die Einstufungsfrage bekanntgeben, sie besitzt aber keine bindende Wirkung und schafft keine Rechtsgrundlage für die Verwirklichung des geltend gemachten Anspruchs. Erklärt also der RTA, die Angestellten X, Y, Z seien nach einer bestimmten Tarifgruppe zu bezahlen, so trifft er damit keine verbindliche Entscheidung, denn Aufgabe der RTA ist es zwar, Tarifordnungen zu erlassen, aber deren Anwendung auf den individuell bestimmten Einzelfall ist Sache des Arbeitsgerichts[52]). Nach der herrschenden Lehre sind die RTA auch befugt, die von ihnen erlassenen Tarifordnungen authentisch zu interpretieren, aber ihre formlose Auslegung bindet weder die Streitparteien noch das erkennende Arbeitsgericht. Dieses hat vielmehr selbst aus dem Wortlaut der Tarifordnung das Recht zu finden, denn es kommt nicht darauf an, was bei ihrem Erlaß der RTA gedacht und gewollt hat, sondern was in der Tarifordnung erklärt worden ist[53]). Zwar wird sich bei Auslegungsschwierigkeiten das Arbeitsgericht, wie dies in der Praxis oft geschieht, an den RTA wegen entsprechender Auskunft wenden und die Auffassung des RTA als ein „besonders wertvolles Auslegungsmittel"[54]) betrachten; nach Hagemann[55]) hat aber hier die Einschränkung Platz zu greifen, daß die mitgeteilte Ansicht des RTA vom Gericht nur dann zur Bildung seiner Überzeugung in dem Auslegungsstreit verwendet werden kann, wenn sie in der TO hinreichend deutlich zum Ausdruck gebracht ist. Die Interpretation des RTA muß also in der TO selbst ihre Stütze finden.

Gleichwohl besitzt die Auskunft des RTA für das Gericht aber keine bindende Wirkung. Dies würde nur dann der Fall sein, wenn etwa der RTA eine Lücke in den Tarifordnungen durch einen in der Form der Tarifordnung ergehenden Nachtrag ergänzen würde. Eine Verlautbarung des RTA, die nicht in Form einer neuen Tarifordnung erfolgt ist, bindet das Gericht in keiner Weise[56]), vielmehr ist gemäß der in § 286 ZPO verankerten freien richterlichen Beweiswürdigung die Bewertung einer solchen Meinungsäußerung des RTA in das richterliche Ermessen gestellt. Ein solcher Nachtrag dürfte aber auch nicht speziell Einzelfälle regeln und mit dem Zweck der Entscheidung einer zivilrechtlichen Streitigkeit ergehen, denn die Anwendung der Tarifordnung im Einzelfall gehört nicht zur Zuständigkeit der RTA, sondern unterliegt der arbeitsrichterlichen Prüfung, sie entscheidet, was jeweils Rechtens ist. In der vorerwähnten

52) RAG, JW 1935/1358.
53) RAG, JW 1937/1177 und 1938/2056.
54) RAG, JW 1938/2056.
55) JW 1938/2056.
56) RAG, JW 1938/2056.

Entscheidung[57]) hatte es das Reichsarbeitsgericht auf die Frage abgestellt, ob die Entscheidung des RTA eine typische oder individuell bestimmende Eingruppierung der klagenden Angestellten bedeute. Dies trifft auch den Kern des Problems, denn im ersteren Fall könnte der Treuhänderakt, vorausgesetzt, daß die sonstigen formellen Vorschriften beachtet sind, Gestalt und Inhalt einer Ergänzungstarifordnung besitzen. Dann würde der RTA im Rahmen seiner Befugnisse, die Arbeitsverhältnisse durch Tarifordnungen zu regeln, geblieben sein. Will aber eine derartige Entscheidung des RTA nichts anderes, als einen entstandenen Streit individuell bestimmter Personen zu regeln, so würde dies als Anmaßung richterlicher Gewalt anzusehen sein, die dem RTA nicht zukommt. Nipperdey[58]) gelangt in seinen Bemerkungen zu diesem Urteil des RAG zu dem Ergebnis, daß eine Tarifordnung zwar gelegentlich auch ein einzelnes Arbeitsverhältnis regeln könne, ohne dies notwendig zu typisieren, jedoch sei eine Anordnung des RTA, auch in Form einer Tarifordnung, die eine Entscheidung über die Anwendung bestehender Tarifvorschriften auf den Einzelfall treffen will, unzulässig. Diese Folgerung entspricht den herrschenden Grundsätzen über die Aufgabenverteilung zwischen Verwaltung und Justiz, diese entscheidet über bürgerlich-rechtliche Ansprüche, jene hat das Staatswesen rechtssatzgemäß zu verwalten. Nipperdey geht in seinem Widerspruch gegen die Meinung des RAG so weit, eine Ergänzungstarifordnung, die der RTA im Hinblick auf konkrete Einzelfälle erläßt, als Eingriff in den Bereich der Justiz und damit als unzulässig abzulehnen. Ein solches auslegendes Individualgesetz sei in Wirklichkeit unzulässige Rechtsanwendung. — M. E. ist dem insoweit zuzustimmen, als dem RTA dadurch nicht die Möglichkeit genommen wird, aus Anlaß eines Einzelfalles eine generelle Regelung durch Tarifordnungen zu treffen. Es entspricht durchaus dem praktischen Bedürfnis, daß z. B. ein RTA im Hinblick auf einen streitigen Einzelfall mit rückwirkender Kraft bestimmt, daß eine bezeichnete Kategorie von Beschäftigten nicht mehr als Arbeiter, sondern als Angestellte zu beschäftigen sind[59]). Das Gericht wäre dann an diese Entscheidung gebunden. Dies erscheint auch nicht außergewöhnlich, denn in letzter Zeit sind auf diese Weise wiederholt mit rückwirkender Kraft aus bestimmter Veranlassung Gesetze erlassen worden, so z. B. das Gesetz gegen erpresserischen Kindesraub vom 22. 6. 1936 (RGBl. I, 493) oder das Autofallengesetz vom 22. 6. 1938 (RGBl. I, 651). Die Ausfüllung von Gesetzeslücken un-

57) gemeint ist RAG, JW 1935/1358, S. 43, Anm. 1.
58) JW 1935/1732.
59) So hinsichtlich der Fördermaschinisten im oberschlessischen Industriegebiet der Reichstreuhänder der Arbeit für das Wirtschaftsgebiet Schlesien, vgl. Amtl. Mitteilungen 1936 S. 288.

ter Anwendung auf den ersten zum Anlaß gewordenen Einzelfall erscheint demnach nicht als unzulässig, wenn damit eine Streitigkeit generell entschieden werden soll. Nur wird man verlangen müssen, daß die formellen Vorschriften für eine derartige gesetzgebende Regelung gewahrt bleiben.

i) Schließlich sei noch ein Beispiel absoluter Unzuständigkeit angeführt, d. h., daß ein RTA eine Anordnung trifft, die überhaupt nicht und unter keinen Umständen von dem Unternehmer verlangt werden kann[60]). Die Mutter eines durch Betriebsunfall tödlich verunglückten Arbeiters fordert von dem Unternehmer die Bezahlung des noch nicht entnommenen Tarifurlaubs ihres Sohnes. Der Unternehmer lehnt ab, weil rechtlich der höchstpersönliche Urlaubsanspruch nicht vererbt werden kann, wenn dieser nicht bereits in einen Geldanspruch übergegangen war[61]). Auf eine Beschwerde gab der RTA dem Unternehmer auf, ohne Rücksicht auf die Rechtslage das Urlaubsgeld an die Mutter zu zahlen. Diese Anordnung stellt zweifellos eine Befugnisüberschreitung des RTA dar, denn über den Streit hätte an sich einmal allein das Arbeitsgericht zu entscheiden gehabt, sodann hätte aber auch dieses den Anspruch nicht zuerkennen können, weil ein solcher rechtlich gar nicht begründet war. Aber die Tatsache, daß der Unternehmer trotzdem der Aufforderung des RTA nachgekommen ist, beweist die außerordentliche Autorität des RTA, welche heute bereits weit über ein bloßes einseitig rechtssatzgemäßes Verhältnis zu den Unternehmern hinaus ausgestaltet worden ist.

Diese beliebig zu vermehrenden Beispiele aus verschiedenen Aufgabengebieten der RTA wollen demonstrieren, daß die Zuständigkeit der RTA nach Rechtslehre und Praxis nicht eine unbegrenzte ist und sich etwa aus der Generalklausel der „Sorge für die Erhaltung des Arbeitsfriedens" herleitet. Maßgeblich und bestimmend sind die in § 19 AOG und den übrigen Gesetzen und Verordnungen der Sozialverfassung einzeln normierten Befugnisse, in deren Schranken sich die Treuhändertätigkeit erschöpft. Hierauf ist von einem RTA auch selbst hingewiesen worden, nachdem er anfänglich vielfach in Angelegenheiten angerufen worden war, die den Aufgabenkreis des RTA überschritten[62]). Andere RTA wiederum halten bis in die jüngste Zeit an der Auffassung fest, daß sie generell zur Behandlung aller wichtigen Arbeitsfragen ohne Rücksicht auf das Vorhandensein einer Kompetenzgrundlage berufen seien. So

60) Aus der Praxis des Verfassers.
61) vgl. LAG Dortmund vom 18. 6. 1937 in ArbRSam. Bd. 30 LAG S. 29.
62) So z. B.: Der Reichstreuhänder der Arbeit für das Wirtschaftsgebiet Brandenburg, abgedruckt in ARK, Tagesfragen 195, entgegen seiner früheren Auffassung DArbR 1935/5 ff.

insbesondere Völtzer, RTA für das Wirtschaftsgebiet Nordmark[63]), Wiesel, RTA für das Wirtschaftsgebiet Mitteldeutschland[64]), und Börger, RTA für das Wirtschaftsgebiet Rheinland[65]). Damit setzen sie sich aber in Widerspruch zu der herrschenden Lehre und der Rechtsprechung.

4. Die Durchsetzung der Akte der RTA.

Es erhebt sich dabei die Frage, ob diese einengende Auslegung dem Willen des nationalsozialistischen Gesetzgebers entspricht. Dies ist zu bejahen.

Eine umfassende, bis in alle Einzelheiten gehende Regelung der vielfältigen Lebensvorgänge innerhalb der Arbeitsvertragsparteien durch staatliche Eingriffsmöglichkeiten wird nicht den erzieherischen Zielen der neuen Sozialordnung gerecht. Das Schwergewicht des Arbeitslebens liegt nach der Sozialverfassung im Betriebe. Die staatlichen Organe sollen sich nach Möglichkeit besondere Beschränkung und Zurückhaltung auferlegen[66]). Die Geisteshaltung der neuen Sozialethik kann und will sich nicht auf staatlichen Zwang gründen, Begriffe wie: soziale Ehre, Betriebsgemeinschaft, Führerverantwortung in der Sozialverfassung, sind einem Befehl unzugänglich; erzieherische Maßnahmen und eine planmäßige Lenkung der sozialen Selbstverantwortung bestimmen die neue Sozialpolitik und lassen Zwangsmaßnahmen nur als letzte Möglichkeit in Erscheinung treten.

Deswegen besitzen die RTA auch keine unmittelbaren Zwangsbefugnisse, um ihre Anordnungen zu verwirklichen, aber in der sozialen Ehrengerichtsbarkeit und in der ordentlichen Strafgerichtsbarkeit sind ihnen die notwendigen Mittel in die Hand gegeben, um in wirksamer Weise Böswilligen gegenüber ihren Willen durchzusetzen. Im übrigen ist durch die Einschaltung weiterer Organe der Sozialverfassung und der allgemeinen Staatsbehörden in den Dienst der Erhaltung des Arbeitsfriedens dafür Sorge getragen, daß der sozialpolitische Wille der Staatsführung nicht etwa an dem Fehlen von Sanktionsmitteln scheitert.

Hier sei kurz auf die Lehrmeinung Wehners[67]) eingegangen, welche die positivrechtlichen Zuständigkeitsbefugnisse der RTA für nicht ausreichend hält und verlangt,daß der Leitsatz in § 19 Abs. 1 AOG: „Die Treuhänder der Arbeit haben für die Erhaltung des Arbeitsfriedens zu sorgen", als Generalklausel anzuwenden ist, wo die Einzelbefugnisse nicht ausreichen, um die Erhaltung des Arbeits-

63) aaO. S. 27.
64) aaO. S. 12.
65) aaO. S. 261.
66) Reichsminister Seldte, ZAkDR 1937/612; Mansfeld-Pohl, § 32 Anm. 10.
67) Wehner S. 35, 44.

friedens zu gewährleisten. Der in der Generalklausel enthaltene Befehl ermächtige insbesondere innerhalb der Überwachungsbefugnisse die RTA, Zwangsmittel anzuwenden. Wehner begründet seine Ansicht damit, daß anders die Sicherung des Arbeitsfriedens nicht möglich sei. Mit seiner Meinung steht Wehner allerdings im Gegensatz zur herrschenden Lehre. Seine Auffassung gründet sich m. E. auf überwiegend theoretischen Erwägungen und leidet daran, daß ihr keine genügenden praktischen Erfahrungen zugrunde liegen und die Amtstätigkeit der RTA zu sehr für sich allein betrachtet wird, ohne das sinnvoll auf ein gemeinsames sozialpolitisches Ziel hin organisierte Behördensystem der Sozialverfassung als Ganzes zu berücksichtigen. Insbesondere zeigt sich dies in einer unberechtigten Unterschätzung der Einrichtungen der Arbeitsgerichte und sozialen Ehrengerichte, deren Tätigkeit ohne Begründung als ungeeignet für die Wahrung des Arbeitsfriedens hingestellt wird.

Daß das AOG in § 19 den RTA keine Generalermächtigung zur Aufrechterhaltung des Arbeitsfriedens überwiesen hat, ist oben dargetan worden. Verneint man dies, so entfällt auch die Möglichkeit, die den RTA übertragenen Überwachungsbefugnisse mit Hilfe der Generalklausel eine Ausgestaltung im Sinne einer „sozialen Polizei"[68]) zukommen zu lassen. Dies wäre auch überflüssig gewesen, denn nachdem der Gesetzgeber für alle Sozialanordnungen eine Möglichkeit zwangsweiser Durchführung geschaffen hat, würde eine darüber hinausgehende Zwangsgewalt der RTA jeglichen staatlichen Bedürfnissen ermangeln, ja u. U. sogar zur Verwirrung, Rechtsunsicherheit und Rechtlosigkeit führen. Dies mag ein Beispiel vergegenwärtigen: Die untertarifliche Entlohnung kann einerseits zu einer zivilrechtlichen Klage vor dem Arbeitsgericht führen, durch welche der Gefolgsmann einen Rechtstitel zur Befriedigung seines Anspruchs erhält; andererseits kann auf Antrag des RTA eine ehrengerichtliche, daneben aber auch eine strafgerichtliche Sanktion des öffentlich-rechtlichen Anspruchs auf Befolgung der Tarifordnung stattfinden. Wollte man dem RTA außerdem noch eine Zwangsbefugnis einräumen, so würde dies zu einer durch nichts gerechtfertigten Häufung von Verfahren führen, aber auch, wie schon erwähnt, die Rechtssicherheit gefährden. Wohin Entscheidungen des RTA in Tariffragen führen können, zeigt beispielsweise das Urteil des Reichsehrengerichtshofes vom 18. 2. 1936[69]). Ein RTA gab einem Betriebsführer auf, einen höheren Akkordsatz als bisher an seine Gefolgsleute auf Grund einer Tarifordnung zu zahlen. Der Betriebsführer weigerte sich unter Hinweis darauf, daß die Tarifordnung für ihn nicht anwendbar sei. Auf Antrag des RTA wurde ein Ehren-

68) aaO. S. 42.
69) REGH EV Arb. II 23/35 = ArbRSam. Bd. 26, 2. Heft, S. 155/160.

gerichtsverfahren anhängig gemacht, welches in erster Instanz die Aberkennung der Betriebsführerfähigkeit zum Ergebnis hatte. In der Berufungsinstanz erfolge jedoch Freispruch des Betriebsführers, weil tatsächlich die vom RTA angezogene Tarifordnung nicht Platz greifen konnte. Dieses Beispiel zeigt in krasser Weise, daß Entscheidungen über zivilrechtliche Fragen durch Verwaltungsbehörden nicht zweckmäßig sind und zu schweren Nachteilen für den Einzelnen führen können. Daß dies kein Einzelfall ist, zeigt eine weitere Entscheidung des Reichsarbeitsgerichtshofes vom 30. 11. 1937[70]; hier hatte ein Unternehmer sogar übertarifliche Löhne gezahlt, während der RTA eine Tarifunterschreitung als gegeben ansah. Das Reichsehrengericht hat insoweit die Rechtslage klargestellt und die Befugnisüberschreitung des RTA wegen Anmaßung einer richterlichen Tätigkeit gerügt.

Im übrigen entspricht es mehr dem Rechtsempfinden des Volkes, daß über zivilrechtliche und strafrechtliche Tatbestände ein Gericht entscheidet, zu welchem in der Regel mehr Vertrauen vorhanden ist als zu Verwaltungsbehörden.

Die geringe Meinung Wehners von der richterlichen Durchsetzungsmöglichkeit in der Sozialordnung wird am besten durch die Praxis, insbesondere der der sozialen Ehrengerichtsbarkeit widerlegt; ihre Urteile verhängen bei Verstößen gegen die unter Strafschutz stehenden sozialen Pflichten regelmäßig schwere Ordnungsstrafen, in besonders krassen Fällen kann gegen Betriebsführer die Aberkennung der Fähigkeit, Führer des Betriebes zu sein, gegen Gefolgsleute die Entfernung vom Arbeitsplatz, durch Urteil ausgesprochen werden. Es ist also nicht so, daß nach Wehner der sozialwidrige Zustand unbekümmert fortdauert[71]), wenn dem RTA die Eingriffsmöglichkeit versagt bleibt. Ein unsozialer Betriebsführer, der z. B. wegen nicht rechtzeitigen Erlasses einer Betriebsordnung[72]) oder Nichteinberufung der Vertrauensmänner oder wegen Weigerung, dem RTA eine Vorschlagsliste für die Berufung von Vertrauensmännern[73]) vorzulegen, mit hohen Ordnungsstrafen in Geld von dem sozialen Ehrengericht bestraft wird, wird es vermutlich in Zukunft nicht darauf ankommen lassen, sich gegenüber den Anordnungen des RTA renitent zu zeigen. Oder wird ein Landwirt, der trotz mehrfacher Ermahnungen des RTA sich weigert, die Unterkunftsräume seiner Arbeiter anständig auszugestalten, vom sozialen Ehrengericht mit einer Geldstrafe von 1000 RM belegt, so wird

70) REGH EV Arb. II. 17/37 = ArbRSam. Bd. 31, II. S. 433.
71) aaO. S. 32.
72) vgl. u. a. REGH vom 19. 11. 1936, EV Arb. II 16/36 = ArbRSam. Bd. 29 I. S. 183.
73) vgl. Urteil des Soz. EG für den Treuhänderbezirk Mitteldeutschland vom 25. II. 1937, EV.Arb. I/36 = ARK Ehrengericht, Rechtsprechung 27.

er künftig wohl jeden Widerstand aufgeben[74]). Wenn, um ein letztes Beispiel zu nennen, ein Unternehmer untertarifliche Löhne zahlt und hierfür vom sozialen Ehrengericht mit einer den Gewinn aus seinem sozialwidrigen Verhalten um ein vielfaches übersteigenden Ordnungsstrafe belegt wird, so wird er es künftig kaum wagen, den Anordnungen des RTA nochmals zu widersprechen.

Wehner will in all diesen Fällen Zwangsmaßnahmen der RTA Platz greifen lassen[75]). Die Überwachungsbefugnis schließe begrifflich die gesetzliche Befugnis in sich, Maßnahmen zur Verwirklichung des Befehls zu ergreifen. Die Zwangsmittel der RTA bestünden in der Ersatzvornahme und direktem Zwang, die Exekutivstrafe sei jedoch nicht zulässig, weil diese eine besondere gesetzliche Ermächtigung erfordere.

Diese Beweisführung Wehners kann nicht überzeugen. Nach der herrschenden Lehre besitzen die RTA keinerlei Zwangsbefugnisse[76]), auch die Praxis der RTA hat diesen, aus dem Gesetz nicht herzuleitenden Weg nie beschritten, obwohl doch gerade für die RTA selbst der größte Anreiz für eine derartige Erweiterung und Erleichterung ihrer Amtsgewalt bestanden hätte. Dies beweisen die Urteile des Reichsehrengerichtshofes und der Ehrengerichte. Die RTA haben auch Zwangsmittel nicht einmal für sich beansprucht; soweit sie sich zu dieser Frage geäußert haben, nennen sie die erwähnten gesetzlich zulässigen Behelfe[77]). Die in der Literatur vereinzelt anzutreffende Lehre vom generellen Verwaltungszwang[78]), d. h. daß jede Behörde ihre Anordnungen gegebenenfalls auch erzwingen kann, ohne hierzu besonders ermächtigt zu sein, hat weder sich in der Wissenschaft durchgesetzt noch in der Praxis Anerkennung gefunden. Die vielfältigen Zwangsvorschriften des geltenden Verwaltungsrechts, insbesondere die der §§ 55 ff. des Polizeiverwaltungsgesetzes vom 1. 6. 1931 (GSS S. 77) würden sich sonst als überflüssig erweisen. Ist der generelle Verwaltungszwang für das allgemeine Verwaltungsrecht bereits abzulehnen, so führt hierzu für die RTA-Behörde noch folgende Erwägung: Wie oben bereits gesagt, betont das AOG den erzieherischen Gedanken seiner Anordnungen und droht in erster Linie Ehrenstrafen und nur für eine bestimmte Gruppe von Sozialdelikten Kriminalstrafen an. Diese

74) Urteil des Soz. EG. für den Treuhänderbezirk Brandenburg, abgedr. ARK Ehrengericht, Rechtsprechung 20.

75) aaO. S. 40 ff.

76) Richter, Treuhänder d. Arbeit, S. 50; Mansfeld-Pohl § 19 Anm. 2; Hueck-Nipperdey-Dietz § 19 Anm. 10; gegen Wehner auch Oppermann i. JW 1936/205.

77) vgl. Börger, Völtzer, Wiesel, Daeschner aaO.

78) Fleiner aaO. S. 217; Maunz aaO. S. 310; a. M. von Köhler aaO. S. 284; Die Verwaltungsbehörden dürfen nur die durch Rechtsvorschrift zugelassenen Zwangsmittel anwenden.

spezielle Sanktion der Verstöße gegen die sozialen Pflichten schließt einen Verwaltungszwang als nicht erforderlich, aber auch als nicht vereinbar mit der Grundauffassung des AOG aus.

Daß der Begriff der Überwachung die Befugnis von Zwangsanwendung in sich birgt, ist nicht ersichtlich. Überwachen bedeutet schon sprachlich nicht „durchführen" oder „erzwingen". Auch die gesetzliche Terminologie kennt eine derartige Auslegung nicht, wohl aber eine bewußte Unterscheidung von Überwachungs- und Durchführungsmaßnahmen. Wo der Gesetzgeber eine Überwachung will, hat dies den Sinn des Beobachtens, Kontrollierens und Feststellens rechtlich erheblicher Vorgänge. Jedenfalls widerspricht es jeglicher Gesetzestechnik, einen allgemeinen Begriff wie den des Überwachens für irgendwelche Zwangs- und Vollstreckungsbefugnisse zu verwenden, vielmehr wird in den Gesetzen jeweils die Art und Weise von etwaigen Zwangsmaßnahmen präzise niedergelegt. Auch das AOG unterscheidet streng zwischen Überwachung und Durchführung. So überwacht wohl der RTA die Durchführung der Ehrengerichtsurteile (§ 54 AOG), die Vollstreckung selbst obliegt ihm nur hinsichtlich der Ordnungsstrafen in Geld (§ 53 AOG). Im übrigen vollstreckt der Vorsitzende des Ehrengerichts die Urteile des Ehrengerichts (§ 26 der 3. DVOAOG).

Ebenso haben die RTA die Beachtung der Tarifordnung zu überwachen, durchführen können sie im Einzelfall tarifliche Ansprüche nicht, denn hierzu sind, wie schon erwähnt, die Arbeitsgerichte in zivilrechtlicher und die sozialen Ehrengerichte und Strafgerichte in öffentlich-rechtlicher Hinsicht berufen.

In gewissen Fällen überträgt das AOG den RTA aber ausdrücklich neben der Überwachungsbefugnis auch die Durchführung einer gesetzlichen Anordnung. Das AOG schreibt für Betriebe mit regelmäßig mindestens 20 Beschäftigten die Bildung eines Vertrauensrates vor. Kommt der Vertrauensrat aus irgendwelchen Gründen im Wege der Wahl nicht zustande, so kann der RTA die Vertrauensmänner selbst berufen. Hier tritt zur Überwachung noch die Durchführung der gesetzlichen Vorschrift vermittels eines Ersatzaktes. Oder der RTA hat die Durchführung der Bestimmungen über die Betriebsordnung zu überwachen. Lehnt der Betriebsführer beispielsweise die Regelung bestimmter Arbeitsbedingungen in der Betriebsordnung ab oder entspricht die getroffene Entscheidung nicht den wirtschaftlichen oder sozialen Verhältnissen des Betriebes, so kann der RTA die Betriebsordnung entsprechend ändern oder ganz neu erlassen, sofern ihn die Mehrheit des Vertrauensrates in dem vorgeschriebenen formellen Verfahren anruft (§ 19 Abs. 3 AOG)[79]).

79) vgl. aber die Rechtsänderung nach der Lohngestaltungsverordnung (S. 74 ff.).

Hieraus erhellt, daß der Gesetzgeber bewußt ein unmittelbares Eingreifen des RTA zur Erzwingung des sozialpolitischen Willens der Staatsführung nur für bestimmte Fälle vorsehen wollte, im übrigen aber die Sanktion der Treuhänderakte anderen Stellen überlassen hat.

Eine allgemeine Zwangsbefugnis der RTA, deren praktische Verwirklichung Wehner übrigens nicht geklärt hat, würde aber noch den Nachteil haben, in der Mehrzahl der im Leben vorkommenden Fälle nicht anwendbar zu sein. Wie sollte z. B. ein Betriebsführer durch ein Einschreiten des RTA eher daran gehindert werden, seine Gefolgsleute in ihrer Ehre zu kränken, sie bei der Arbeit anzutreiben oder zu mißhandeln als durch eine Bestrafung durch das soziale Ehrengericht? Dies den RTA zu überlassen, wäre nicht angebracht, denn einmal fehlen ihnen ja Exekutivorgane, sodann ist die gesetzmäßige Ahndung von Delikten besser bei den Gerichten als bei Verwaltungsbehörden aufgehoben. Es werden also nicht die RTA darüber zu entscheiden haben, ob die ihnen in die Hand gegebenen scharfen Waffen zur Durchführung des staatlichen Willens jetzt schon als unzureichend angesehen werden müssen, sondern die Regierung, die ja jederzeit das Gesetz ändern kann[80]).

5. Zusammenwirken der RTA und anderer Behörden.

Wehner führt in seiner Arbeit u. a. den Fall an, daß ein Unternehmer mangelhafte Unterkunftsräume trotz Anmahnung des RTA nicht instandsetzen läßt. Dann soll der RTA berechtigt sein, auf Kosten des Unternehmers diese ausbessern zu lassen. Abgesehen von den zivilrechtlichen und praktischen Schwierigkeiten einer derartigen Maßnahme würde eine solche weit über die eigentliche Zuständigkeit des RTA hinausgreifen. Viel weniger kompliziert ist die Beschreitung des Weges, den der Gesetzgeber selbst, allerdings ohne Hinzuziehung des RTA, vorgesehen hat. Die Richtlinien des Reichsarbeitsministers für Unterkunftsräume vom 26. 10. 1934[81]) weisen die Gewerbeaufsichtsbeamten und Gewerbeärzte an, bei ihren regelmäßigen Betriebsbesichtigungen den Unterkunftsräumen besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden und gegebenenfalls mit Hilfe der Polizei und der Amtsärzte die vorhandenen Mängel beseitigen zu lassen. Hier ist der gesetzlich vorgeschriebene Weg aufgezeigt. Einmal ist die fachliche Beurteilung über die Zulänglichkeit eines Unterkunftsraumes gewährleistet, andererseits sichert die Hinzuziehung der Polizeibehörde die tatsächliche Befolgung der dem Unternehmer

80) Oppermann JW 1936/2053 in seiner Besprechung des Wehner'schen Werkes.

81) RArbBl. 1934, I. 255.

erteilten Weisung, denn im Weigerungsfalle können ohne weiteres die polizeilichen Zwangsmaßnahmen, also auch eine Ersatzvornahme auf Kosten des Pflichtigen, einsetzen. Einer Tätigkeit des RTA bedarf es dabei nicht, er könnte allenfalls noch eine ehrengerichtliche Bestrafung veranlassen.

An einer anderen Stelle meint Wehner, ein Unternehmer könne ruhig die Arbeitszeitbestimmungen übertreten, wenn die RTA keine Zwangsbefugnisse besitzen, indem er etwa den Betrieb schließen lasse[82]). Auch hier irrt Wehner, denn die Arbeitszeitverordnung vom 30. 4. 1938[83]) überträgt die Überwachung der Arbeitszeitbestimmungen der Gewerbeaufsichtsbehörde, die infolge ihrer Ortsnähe eine weit bessere Kontrolle ausüben und wegen ihrer Stellung zur Polizeibehörde[84]) unmittelbare Zwangsmaßnahmen in die Wege leiten kann. Für spezielle Arbeitsgebiete hat das Gesetz zur Überwachung der Arbeitszeitvorschriften noch andere Verwaltungsbehörden beauftragt, so z. B. für die Verkaufsläden die Ortspolizei, für den Bergbau die Bergrevierämter. Es kann bei dieser speziellen Beauftragung bestimmter Behörden mit der Überwachung der Arbeitszeitvorschriften also nicht Aufgabe der RTA sein, selbst einzugreifen, wenn länger als zulässig gearbeitet wird. Ausnahmsweise hatten die RTA die Durchführung der Arbeitszeitbestimmungen im Güterfernverkehr zu überwachen, da insoweit die Tarifordnung über den Güterfernverkehr vom 15. 10. 1936 (RArbBl. 1936 VI 1171) eine Sonderregelung traf, die inzwischen durch die AVO zur Arbeitszeitordnung aufgehoben worden ist. Die Nachweisung der Arbeitszeit in diesem Berufszweig erfolgte bis zum 31. XII. 1938[85]) durch die Ausfüllung von Kontrollblättern durch den Fernkraftfahrer, auf welchen die geleistete Arbeitszeit zu vermerken war. Der RTA konnte sich über die Einhaltung der vorgeschriebenen Höchstarbeitszeit durch Einsichtnahme in die Kontrollblätter beim Unternehmer und Beschäftigten vergewissern, bei letzteren konnte dies auch in der Weise geschehen, daß Beauftragte des RTA sich zu diesem Zweck auf die Landstraße begaben, um die Einhaltung der Arbeitszeitbestimmungen seitens der auf Fahrt befindlichen Kraftwagenführer zu beaufsichtigen[86]). Diese Befugnis war in der Überwachungsaufgabe begründet. Dagegen hätte der RTA nicht zwangs-

82) aaO. S. 32.

83) RGBl. I, 446.

84) Gemäß Nr. 40 der AVO zur Arbeitszeitordnung vom 12. 12. 1938 (RGBl. I 1799) haben die örtlichen Polizeibehörden den Gewerbeaufsichtsbeamten Amtshilfe zu leisten (vgl. auch Anm. 1 S. 59).

85) Nr. 54 der AVO.

86) So bis zum 1. 1. 1939 die Handhabung beim RTA für das Wirtschaftsgebiet Schlesien, nachdem die Polizei die Kontrolle abgelehnt hatte; m. E. mit Recht, denn ihre Zuständigkeit war hierfür nicht gegeben. Sicherlich war aber diese Regelung unpraktisch und mit der hohen Stellung der Reichstreuhänder-

weise Überschreitungen der Arbeitszeit verhindern können, sondern insoweit sich durch eine Anordnung und nötigenfalls auch durch gerichtliche und ehrengerichtliche Bestrafung Geltung verschaffen müssen[87]). Möglich wäre aber auch gewesen, daß der RTA die Polizei veranlaßte, eine Überschreitung der zulässigen Arbeitszeit zu verbieten, weil in einer Überbeschäftigung eine Gefährdung des Verkehrs zu sehen ist, denn bei einem übermüdeten Kraftfahrer ist die sorgfältige Führung eines Transportes nicht mehr gewährleistet. Im übrigen findet eine Beaufsichtigung der Unternehmer des Güterfernverkehrs auch durch die Genehmigungsbehörde statt, und zwar nicht nur hinsichtlich verkehrsmäßiger Gesichtspunkte, sondern auch insoweit, ob der Unternehmer seine sozialen Pflichten erfüllt. Verletzt er diese wiederholt, so kann die Genehmigung zurückgezogen werden (§ 36 der DVO des Gesetzes über den Güterfernverkehr mit Kraftfahrzeugen vom 27. 3. 1936[88]). Die RTA konnten aber selbst nicht direkt einschreiten. Praktisch wäre dies auch nicht möglich, denn unmittelbaren Zwang könnte nur die Polizei anwenden, die RTA besitzen aber keine Anordnungsbefugnisse gegenüber den Polizeibehörden. Hierbei kann auch nicht der Begriff der Amtshilfe (§ 25 AOG) Verwendung finden, weil diese sich nur auf solche Maßnahmen anderer Behörden erstreckt, die zur Durchführung der den RTA übertragenen Aufgaben erforderlich sind[89]). Eine Behörde kann nur Amtshilfe fordern, wenn sie selbst die Durchführung der Maßnahme betreiben könnte, falls ihr Ausführungsorgane zur Verfügung ständen. Die helfende Behörde hat nicht mehr Recht als die ausführende. Sie ist nur deren anderes Ich. So ist eine Amtshilfemaßnahme der Polizei nicht polizeiliche Anordnung (§ 40 Abs. 2 des Polizeiverwaltungsgesetzes). Die RTA können also nicht andere Staatsorgane mit der Ausführung von Befehlen beauftragen, die sie mangels Zuständigkeit gar nicht erlassen dürfen. Es würde demnach eine Zuständigkeitsüberschreitung bedeuten, wollte der RTA die Polizei anweisen, einen Betrieb zu schließen, sobald in diesem mehr als zulässig gearbeitet wird. Der RTA kann aber in solchen Fällen ein Ehrengerichtsverfahren einleiten.

Die beiden vorerwähnten Beispiele zeigen, daß eine Störung des Arbeitsfriedens vorliegen kann, ohne daß die RTA dazu berufen

---

behörde nicht recht vereinbar, die Beauftragung der Polizei wäre mehr am Platze gewesen. Nach § 27 der Arbeitszeitordnung vom 30. 4. 1938 (RGBl. I 446) in Verbindung mit Nr. 40 und 54 der AVO vom 12. 12. 1938 (RGBl. I 1799) wird die Kontrolle jetzt im Wege der Amtshilfe für die zuständigen Gewerbeaufsichtsämter von den Ortspolizeibehörden durchgeführt.

87) vgl. die Erwähnung einer solchen Bestrafung in den Amtlichen Mitteilungen des Reichstreuhänders der Arbeit für das Wirtschaftsgebiet Schlesien 1938 S. 224.

88) RGBl. 1936 I. S. 320.

89) Mansfeld-Pohl § 25 Anm. 1; Hueck-Nipperdey-Dietz § 25 Anm. 1.

sind, unmittelbar Maßnahmen zur Beseitigung des sozialwidrigen Zustandes zu treffen, weil andere Behörden hierfür zuständig sind. Im Verwaltungsrecht gilt der Grundsatz, daß jede Behörde die Zuständigkeit der anderen Behörde anzuerkennen und sich jeden Eingriffs in eine fremde Kompetenz zu enthalten hat[90]). Die unbeschränkte Anwendung einer Generalklausel für die Treuhändertätigkeit würde notwendig zur Folge haben, daß sie sich in den Aufgabenbereich anderer selbständiger Staatsorgane einmischen würde. Dies kann aber nicht in der Absicht des Gesetzgebers gelegen haben, weil dann die Ordnung im Staatswesen nicht mehr gewährleistet wäre. Wehner selbst gibt zu, daß die Zuständigkeit der RTA in der Kompetenz anderer Behörden und in der Leitungsgewalt des Unternehmers ihre Grenzen findet[91]), wendet aber, wie oben bewiesen wurde, diese richtige Erkenntnis nicht konsequent an.

Wir gelangen aus dieser Betrachtungsweise zu dem Ergebnis, daß die Funktion des Treuhänderamtes nicht, wie Wehner es tut, für sich allein zu behandeln ist, um dann festzustellen, daß dessen positivrechtlicher Machtbereich nicht genügt, um alle Störungen des Arbeitsfriedens zu beseitigen; dieser Weg führt dahin, daß eine überspannt extensive Auslegungsmethode helfen muß, um einen künstlich erweiterten Zuständigkeitsbereich der RTA zu begründen.

Richtiger ist es vielmehr, worauf Thieme schon hingewiesen hat[92]), davon auszugehen, daß nicht allein die RTA zur Erhaltung des Arbeitsfriedens berufen sind, sondern eine Vielzahl von Behörden innerhalb und außerhalb der Sozialverfassung des neuen Staates; sie und die RTA haben gemeinsam durch intensive Zusammenarbeit, jede Behörde unter Einsatz ihrer speziellen Kenntnisse und Machtmittel, das große Ziel der Erhaltung des Arbeitsfriedens zu erstreben und zu verwirklichen. Arbeitsämter, Gewerbeaufsichtsämter, Bergrevierämter, Preisbildungsbehörden, Polizeibehörden, Arbeitsgerichte, soziale Ehrengerichte, Strafgerichte u.a.m sind dazu berufen, innerhalb der gegebenen Zuständigkeit neben den RTA an dem sozialen Aufbauwerk mitzuarbeiten[93]). Die richtige Anwendung der einzelnen staatlichen Machtmittel wird es nicht erforderlich erscheinen lassen, die Macht der Treuhänder mit den Mitteln gekünstelter Auslegung auszudehnen. Daß der Gesetzgeber selbst diese Zusammenarbeit wünscht, haben bereits die eingangs aufgezeigten Beispiele hinsichtlich der Sicherstellung einwandfreier Unterkunftsräume und des Schutzes der Arbeitszeitbestimmungen dargetan. Einige weitere Hinweise mögen das Bild ergänzen.

90) Koellreutter, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, S. 22.
91) aaO. S. 49.
92) aaO. S. 466.
93) vgl. auch Reichsminister Seldte, ZAkDR 1937/616; Völtzer aaO. S. 27.

Aufgabe der Arbeitsämter ist nach Überwindung der Arbeitslosigkeit insbesondere die Arbeitsplanung und der Arbeitseinsatz. Erstattet ein Unternehmer gemäß § 20 AOG beim RTA die Anzeige, daß er seinen Betrieb stillegen oder einschränken will, so setzt sich der RTA daraufhin mit dem zuständigen Arbeitsamt in Verbindung, welches prüft, ob und wie lang eine Sperrfrist zu bemessen und ob eine Arbeitsstreckung erforderlich ist. Dies richtet sich danach, ob die Beschäftigten anderweitig unterzubringen sind und ob eine Abwanderung der Beschäftigten nach anderen Wirtschaftsgebieten erwünscht erscheint. Diese planmäßige Zusammenarbeit des RTA und des Arbeitsamtes bei Betriebsstillegungen und Betriebseinschränkungen kann verhindern, daß Störungen des Arbeitsfriedens infolge Massenentlassungen eintreten.

Von außerordentlicher Bedeutung im Arbeitsleben ist die Gestaltung der Lohnfrage durch die Tarifordnung, weil diese nicht nur eine Frage der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Unternehmer ist, sondern in weit höherem Maße eine solche der allgemeinen Preisgestaltung, denn eine Lohnerhöhung zieht u. U. eine Verteuerung der von der in Betracht kommenden Wirtschaftsgruppe erzeugten Waren nach sich, was wiederum von Einfluß auf die allgemeinen Markt- und Währungsverhältnisse sein kann. Daher sind die RTA vom Reichsarbeitsminister angewiesen worden[94]), wegen der engen Verflechtung von Lohn und Preis möglichst eng mit den Preisbildungsstellen beim Erlaß von Tarifordnungen zusammenzuarbeiten. Jede Tarifordnung, die eine Lohnkostenerhöhung enthält, ist vor Erlaß den Preisbildungsstellen zur Prüfung vorzulegen. Damit ist auf einem wichtigen Gebiet zur Erhaltung des Arbeitsfriedens die Mitwirkung der Preisbildungsstellen angeordnet, denn eine Lohnerhöhung bei gleichzeitiger Steigerung der Preise würde dem Beschäftigten nicht nur nichts nützen, sondern zur Beunruhigung des Arbeitslebens führen. Eine Zusammenarbeit zwischen RTAund Preisbildungsstellen wird auch verhindern, daß ein RTA sich wegen Wahrung des Arbeitsfriedens, ohne im Besitze einer dahingehenden Ermächtigung zu sein, auf das Gebiet der Preisbildung begibt und z. B. Treibstoffpreise festsetzt, wie dies einmal geschehen ist[95].

Hervorzuheben ist noch die enge Verbindung zwischen RTA und den Gewerbeaufsichtsämtern. Gerade die Gewerbeaufsichtsbeamten besitzen besondere Kenntnis in allen Fragen des Arbeitsschutzes und stehen den Betrieben auf Grund ihrer dauernden Überwachungstätigkeit näher als dies für die RTA möglich ist. Gehen beim RTA

94) Erlaß des RAM vom 23. 5. 1938 — III b 9387/38 —, Mitteilungsblatt des Reichskommissars für die Preisbildung 1938 Teil I. Ausgabe A Nr. 15 S. 7.
95) JW 1935/1105.

Beschwerden ein über unzulängliche Maßnahmen hinsichtlich des technischen Arbeitsschutzes oder wegen Überschreitung der Arbeitszeit, so wird der RTA in der Regel sich mit dem zuständigen Gewerbeaufsichtsbeamten ins Benehmen setzen und eine Untersuchung veranlassen. Es wird meistens schon ein Einschreiten des Gewerbeaufsichtsbeamten genügen, um die Mängel abzustellen. Freilich ist es verschiedentlich auch notwendig geworden, daß RTA widersetzliche Unternehmer nach vergeblichen Vorstellungen der Gewerbeaufsicht und des RTA ehrengerichtlich wegen ungenügenden Gefahrenschutzes zur Verantwortung ziehen mußten[96]). In erster Linie ist jedoch die Gewerbeaufsicht für die Beurteilung von Arbeitsschutzfragen zuständig, weil sie hierfür ihre besondere Ermächtigung durch die Reichsgewerbeordnung erhalten haben. Erst ihre Feststellung eines Verstoßes gegen die Unfallverhütungsvorschriften wird die RTA in die Lage versetzen, gegen den Unternehmer mit allgemeinen Anordnungen und notfalls auch ehrengerichtlich vorzugehen.

Nicht übersehen werden darf die Aufgabe der Polizeibehörden, bei der Erhaltung des Arbeitsfriedens mitzuwirken. Die erforderliche enge Zusammenarbeit zwischen RTA und Polizei ist durch einen Runderlaß des Preuß. Innenministers vom 14. 5. 1933[97]) angeordnet worden. Dieser Erlaß stellt die Polizei als allgemeine Hüterin des innerstaatlichen Friedens in den Dienst der RTA mit der speziellen Aufgabe, diese bei der Erhaltung des Arbeitsfriedens tatkräftig zu unterstützen. Insbesondere haben die Polizeibehörden über alle Vorgänge zu berichten, die den Arbeitsfrieden gefährden können und deren Kenntnis für die RTA von Bedeutung ist, z. B. Fälle asozialen Verhaltens von Arbeitgebern, aber auch der Erregung unbegründeter Unzufriedenheit in der Arbeitnehmerschaft. In Fällen schwerer Störung des Arbeitsfriedens haben die Polizeibehörden bei Gefahr im Verzuge unter Vorbehalt der endgültigen Maßnahmen der RTA im Rahmen ihrer Zuständigkeit die zur Abwendung solcher Störungen erforderlichen vorläufigen Maßnahmen zu treffen. Die Polizeigewalt mit ihren weitreichenden unmittelbaren Zwangsbefugnissen werden die RTA auf Grund des vorerwähnten Erlasses überall dort erbitten, wo eine Störung des Arbeitsfriedens dringender Abhilfe bedarf, z. B. dann, wenn wegen besonderen unsozialen Verhaltens von Betriebsführern eine sofortige Maßnahme notwendig wird. In solchen äußersten Notfällen ist wiederholt auf Ersuchen vom RTA die Schutzhaft und die Verbringung in ein Konzentrationslager von der Polizei verfügt worden[98]). Die RTA wer-

96) REGH ArbRSam. Bd. 27 S. 26.
97) abgedruckt in ARK, Arbeitsordnungsgesetz V, Treuhänder der Arbeit.
98) vgl. auch Völtzer, aaO. S. 27.

den sich der Hilfe der Polizei beispielsweise auch dann bedienen, wenn wegen besonderer unsozialer Handlungsweise die sofortige Entfernung eines Gefolgsmannes notwendig wird oder wenn ein abberufener Vertrauensmann an weiterer Teilnahme an Vertrauensratsitzungen gehindert werden soll oder ein Betriebsangehöriger, gegen den ehrengerichtlich auf Entfernung vom Arbeitsplatz erkannt worden ist, dem Betriebe fernzuhalten ist[99]). In all diesen Fällen kann der RTA nicht einschreiten, weil er nach den ihm erteilten Befugnissen hierzu nicht ermächtigt ist und im übrigen auch keinerlei Exekutivorgane besitzt. Die Einsatzmöglichkeit der Polizei bei solchen Störungen des Arbeitsfriedens macht auch eine Befugniserweiterung der RTA überflüssig. Diese Lösung mag zwar nicht als ideal erscheinen, sie ist gewiß nur das Notventil, wenn alle gütlichen Versuche des RTA fehlgeschlagen sind. Gegenüber berechtigten Bedenken spricht aber für diesen Ausweg die Erwägung, daß der neue Sozialismus der Arbeit auf der nicht erzwingbaren anständigen, sozialen Gesinnung der im Arbeitsleben Stehenden gründet; diese Gesinnung setzt naturnotwendig eine innere Bereitschaft zu dem geforderten sozialen Verhalten voraus, welche, soweit es sich nicht nur um Sachleistungen handelt, durch die vorhandenen Verwaltungszwangsmittel nicht zu erreichen ist. Hier würde auch eine Generalermächtigung des RTA nicht den gewünschten Ersatz herbeiführen können, vielmehr muß, wenn Eile geboten ist, das schärfste Erziehungsmittel, die Schutzhaft, Anwendung finden. So gesehen wird man die Inanspruchnahme der Polizei durch die RTA in Notfällen nicht als Mangel an Kompetenz empfinden können. Überdies sieht die Öffentlichkeit, wie Pressenotizen erkennen lassen, ein derartiges Einschreiten der Polizei vielfach als Maßnahme des zuständigen RTA an, obwohl richtig eine selbständige Hilfsaktion der Polizei auf Anfordern des RTA vorliegt.

Wie diese Beispiele zeigen, sind die RTA zwar zum überwiegenden Teil, aber nicht ausschließlich zur Erhaltung des Arbeitsfriedens berufen. Ihr Aufgabengebiet ist gesetzlich auf Einzelbefugnisse beschränkt. Wo ihnen die Zuständigkeit zum Einschreiten fehlt, kann das große sozialpolitische Ziel des neuen Staates in der Mehrzahl der Fälle durch Zusammenarbeit mit anderen, jeweils speziell zuständigen Staatsorganen erreicht werden. So gesehen wird die Aufgabe der RTA sich nicht in ohnmächtigen Anordnungen erschöpfen. Naß[100]) hat dies klar erkannt, wenn er sagt, daß der Erfolg einer Verwaltung wesentlich davon abhängen wird, ob es gelingt, in den einzelnen Behörden das ihnen gemeinsame Interesse wach zu erhalten. Die Aufgaben jedes Organes erfordern fast immer Tätig-

99) Beispiele bei Wehner aaO. S. 33.
100) RVBl. 1935/950.

keiten, die über den eigentlichen Zuständigkeitsbereich hinausgehen, solche Dienstgeschäfte wahrzunehmen ist der einzelnen Behörde oft nicht möglich, während eine andere hierzu ohne weiteres in der Lage ist. Der Sinn der Zuständigkeit sei daher nicht so sehr rechtliche Macht zur Erfüllung einer behördlichen Sonderaufgabe als vielmehr die Errichtung eines Systems von Machtwirkungen. Am zweckmäßigsten werde daher die unerläßliche selbstätige Zusammenarbeit der organisatorisch voneinander unabhängigen Stellen nicht durch irgendwelche Machtbeziehungen übergeordneter Gewalten herbeigeführt, sondern durch das grundsätzliche Band der Einheit aller Staatstätigkeit, die auch für die spezialisierteste behördliche Maßnahme begriffliche Voraussetzung und Grenze bildet.

6. RTA, Betriebsführer und Unternehmer.

Die Kompetenz der RTA beschränkt sich überhaupt auf das im AOG und dessen Nebengesetzen geregelte Gebiet der Sozialverfassung. Sie scheidet daher völlig aus für die Interessensphäre des Unternehmers, die in der Sozialverfassung nicht behandelt ist, und zwar die privatwirtschaftliche Seite des Unternehmens; hier besitzt der Unternehmer unbeschränkte Entscheidungsbefugnis[101]). Dies bedarf an sich keiner besonderen Erwähnung, wenn nicht vereinzelt solche Eingriffe in den privatwirtschaftlichen Rechtskreis des Unternehmens von RTA stattgefunden hätten. So z. B. die Festsetzung von Preisen für Treibstoffe[102]) oder die Anordnung eines Moratoriums gegenüber Gläubigern eines Unternehmers[103]). Ferner wird hierzu die Entscheidungsgewalt des Unternehmers über den Absatz seiner Erzeugnisse, die Arbeitsmethoden und darüber, was und wieviel produziert wird, gehören. Dieser wirtschaftlichen Leitungsgewalt des Unternehmers kann der RTA keine Schranken setzen. Ein Mißbrauch dieser Leitungsgewalt, der schließlich zum Niedergang des Unternehmens und zu Nichterfüllung der sozialen Pflichten führt, kann aber auch zur ehrengerichtlichen Bestrafung führen.

Aber auch das AOG selbst hat einen gewissen Kreis von hoheitsfreien Unternehmerbefugnissen offen gelassen, die sich grundsätzlich etwaigen Treuhändereingriffen entziehen. Der Zentralbegriff der neuen Sozialverfassung ist der Betrieb, und das AOG hat die Machtstellung des Unternehmers erheblich erweitert, indem es das Führerprinzip im Betriebe herstellte und den Unternehmer von den mannigfachen Mitbestimmungsrechten der Betriebsvertretungen alten Rechts befreite. Das vom Gesetzgeber dem Führer des Be-

101) Mansfeld-Pohl § 2 Anm. 2b.
102) JW 1935/1105.
103) JW 1934/2720.

triebes gegebene Übergewicht ist jedoch an das Postulat der sozialen Ehre und Verantwortung geknüpft, die ihm verliehenen Rechte verpflichten ihn gleichzeitig zu einem sozialen Verhalten gegenüber seiner Gefolgschaft.

Der Führer des Betriebes its allein zuständig, ohne an die Mitwirkung der Vertrauensmänner oder an Anordnungen des RTA gebunden zu sein:

a) bei der Ausübung der Betriebsautonomie. Gemäß § 26 AOG hat der Führer eines Betriebes mit regelmäßig mindestens 20 Gefolgschaftsmitgliedern eine Betriebsordnung zu erlassen. Diese mit Rechtsverbindlichkeit ausgestattete autonome Betriebssatzung wird einseitig vom Führer des Betriebes erlassen. Erst wenn die Mehrheit des Vertrauensrates den RTA unter Beachtung der strengen Formvorschriften des § 16 AOG und des § 15 der 2. DVO anruft, wird dessen Zuständigkeit zur Entscheidung über den Streit und gegebenenfalls zur Ersatzvornahme begründet. Dies gilt grundsätzlich, jedoch mit den Einschränkungen der von den RTA auf Grund der LVO vom 25. 6. 1938 erlassenen Anordnungen.

b) Soweit die Betriebsordnung oder eine Tarifordnung die Arbeitsbedingungen nicht zwingend festsetzt, ist der Betriebsführer ebenfalls befugt, diese nach freiem Ermessen auszugestalten, ohne an Weisungen gebunden zu sein. Man wird aber dieses Selbstbestimmungsrecht des Führers des Betriebes hinsichtlich der Betriebsordnung und der Einzelarbeitsverträge nicht überschätzen dürfen. Denn einmal ist diese Befugnis praktisch durch die unten noch näher zu behandelnde Verordnung über die Lohngestaltung vom 25. 6. 1938 (RGBl. I S. 691) gänzlich beseitigt worden. Obwohl sich diese Rechtsvorschrift grundsätzlich nur auf die Erfordernisse der Reichsverteidigung und des Vierjahresplanes beschränken will, so sind tatsächlich doch — und zwar begründetermaßen, denn die ganze nationale Wirtschaft dient unmittelbar oder mittelbar der Reichsverteidigung und dem Vierjahresplan — durch Anordnungen sämtlicher RTA alle neu erlassenen oder geänderten Betriebsordnungen genehmigungspflichtig geworden. Der gleichen Kontrolle können auf Anordnung der RTA nach der angezogenen Verordnung auch Einzelarbeitsverträge unterworfen werden.

Unabhängig von der Verordnung über die Lohngestaltung ist aber noch folgendes beachtlich:

Die Entwicklung der Sozialpolitik geht zunächst einen den ursprünglichen Absichten entgegengesetzten Weg, indem die Regelung der Arbeitsbedingungen fast ausschließlich außerhalb des Betriebes, nämlich durch Tarifordnungen getroffen wird[104]), während

104) vgl. Reichsminister Seldte aaO. S. 613.

in der Betriebsordnung nur noch untergeordnete Bestimmungen ihre verbindliche Form erhalten. Auch insoweit besitzt der RTA einen gewissen Einfluß, als er Richtlinien für den Inhalt von Betriebsordnungen und Einzelarbeitsverträgen erlassen kann; wenn diese auch nach herrschender Lehre[105]) keine bindende Kraft besitzen, so ist ihre Wirkung nicht gering zu werten, denn der Betriebsführer, der sie nicht beachtet, wird damit rechnen müssen, daß dann der Vertrauensrat den RTA anrufen wird und dieser eine bindende Anordnung trifft. In diesem Sinne geht auch die Praxis der RTA[106]) dahin, den Richtlinien jeweils hinzuzufügen, daß im Falle der Nichtbefolgung auf Anrufung des Vertrauensrates eine Anordnung ergehen werde und der Betriebsführer u. U. mit einem Ehrengerichtsverfahren zu rechnen habe.

c) Schließlich besitzt der Betriebsführer noch die Direktionsgewalt gegenüber der Gefolgschaft und damit auch gegenüber dem einzelnen Gefolgschaftsmitglied[107]). Dies bedeutet, daß er hinsichtlich des Verhältnisses seiner Gefolgsleute zum Betriebe, insbesondere über die auszuführenden Arbeiten zu entscheiden hat. Darin charakterisiert sich das Arbeitsverhältnis, daß es abhängige Arbeit zum Gegenstand hat und der Beschäftigte sich hinsichtlich seiner übernommenen Leistungspflicht den Anordnungen des Unternehmers unterordnen muß. Hierzu gehört auch die Entscheidung des Führers des Betriebes über die Zusammensetzung und Änderung der Gefolgschaft[108]), er entscheidet mit einigen hier nicht wesentlichen Einschränkungen, mit wem er zusammenarbeiten will. Der RTA kann den Führer des Betriebes nicht zwingen, Einstellungen vorzunehmen oder bestimmte Gefolgsleute zu entlassen, oder Kündigungen zurückzunehmen, dies wäre ein unzulässiger Eingriff in die private Leitungsgewalt des Führers des Betriebes[109]). Allerdings ist auch hier der Führer des Betriebes nicht frei von einer Korrektur seiner Entscheidung, da die Arbeitsplanung nicht jede Einstellung von Arbeitskräften erlaubt und die Kündigung von den Arbeitsgerichten unter der Voraussetzung des § 56 AOG nachprüfbar ist, der RTA ist aber in diesen Fällen zu einem Einschreiten nicht befugt Jedoch ist auch dieser Grundsatz mit Einschränkung zu verstehen, denn alle Tätigkeit des Führers des Betriebes steht unter dem Gebot der Wahrung der sozialen Ehre. So kann eine willkürliche Entlas

105) Reichsminister Seldte aaO. S. 615; Mansfeld-Pohl § 32 Anm. 5; Hueck-Nipperdey-Dietz § 32 Anm. 5; Wehner aaO. S. 19; a. M. Thieme aaO.

106) vgl. die wiederholte Handhabung des Reichstreuhänders der Arbeit für das Wirtschaftsgebiet Schlesien in seinen Amtlichen Mitteilungen hinsichtlich der alljährlichen Urlaubsrichtlinien.

107) Hueck-Nipperdey-Dietz § 2 Anm. 4.

108) Mansfeld-Pohl § 56 Anm. 2 e.

100) vgl. Bodmann, DArbR. 1935/53 ff.

sung einen Verstoß gegen die soziale Ehre gemäß § 36 Abs. 1 Ziffer 1 AOG darstellen und eine ehrengerichtliche Bestrafung nach sich ziehen, weil darin eine schwere Ehrenkränkung des Entlassenen und der gesamten Gefolgschaft zu erblicken ist[110]). Selbst dann, wenn ein Betriebsführer einem zu Unrecht entlassenen Vertrauensmann die Bezüge weiter bezahlt, aber die Wiederaufnahme in den Betrieb trotz mehrfacher Aufforderung durch den RTA ablehnt, ist der Tatbestand der strafbaren Zuwiderhandlung gegen einen Treuhänderbefehl gegeben[111]). Zivilrechtlich wäre gegen diese Einstellung des Betriebsführers nichts einzuwenden, in der Verhinderung der Tätigkeit eines Vertrauensmannes liegt jedoch eine strafbare Verletzung der sozialen Pflichten. Die vom Gesetz dem Unternehmer belassene eingriffsfreie Rechtssphäre ist daher in ihrer Bindung an das Gebot der sozialen Ehre zu verstehen. Willkür und Mißbrauch der Unternehmergewalt können sich nicht hemmungslos zum Schaden des Einzelnen oder der Gesamtheit auswirken, denn in diesen Fällen wird regelmäßig eine ehrengerichtliche Bestrafung nach den bewußt elastisch gehaltenen Straftatbeständen der Ehrengerichtsbarkeit möglich sein.

---

110) vgl. ARK, Ehrengericht, Rechtsprechung 11 (Urteil des Sozialen Ehrengerichts für den Treuhänderbezirk Brandenburg).

111) RECH Urteil vom 6. 6. 1936 — EV.Arb. II 6/36 = ArbRSam. Bd. 27 I. S. 367.

C. Die Verordnung über die Lohngestaltung vom 25. Juni 1938[1]).

Der Vorzug des autoritären Führerstaates liegt, wie bereits im Verlauf dieser Abhandlung bemerkt worden ist, insbesondere darin, daß die Staatsgewalt, ohne an einen hemmenden Parlamentarismus gebunden zu sein, jederzeit in der Lage ist, gesetzgeberischen Notwendigkeiten unter elastischer Anpassung an die jeweilige Lage unverzüglich Rechnung zu tragen. Während auf dem Gebiet der allgemeinen Staatsverwaltung in der Regel das Prinzip der speziellen Befugniserteilung angewendet wird, ist der Gesetzgeber auf hochpolititischen Gebieten des staatlichen Lebens, d. h. solche, die unmittelbar den Bestand des Staates berühren, zur Generalermächtigung der zur Lösung von Sonderaufgaben berufenen Behörden übergegangen. Dieses Charakteristikum ist insbesondere auf dem, über Bestand und Zukunft des deutschen Volkes entscheidenden Aufgabengebiet des Vierjahresplanes und der in diesem einbegriffenen militärischen Rüstung zu bemerken. Hier kann der Gesetzgeber nicht die Entwicklung der Dinge abwarten, um schrittweise die notwendigen Kompetenzen zu schaffen, vielmehr benötigen die beauftragten Behörden umfassende Handlungsfreiheit, um die staatspolitischen Ziele sicherzustellen. Zu diesem Zweck erhalten sie jeweils Generalvollmacht, die zur Erfüllung der gestellten Aufgaben „erforderlichen Maßnahmen" zu treffen. Wir finden diese Generalklausel zunächst in dem auch für das Sozialrecht wichtigen Grundgesetz des Vierjahresplanes, der Verordnung zur Durchführung des Vierjahresplanes vom 18. 10. 1936[2]), sodann in den auf Grund dieser Verordnung ergangenen Durchführungsbestimmungen, so z. B. in der 2. Verordnung zur Sicherstellung des Kräftebedarfs für Aufgaben von besonderer staatspolitischer Bedeutung vom 30. 6. 1938[3]) und in der hier besondere Erwähnung beanspruchenden Verordnung über die Lohngestaltung vom 25. Juni 1938[4]).

Die LohngestaltungVO verlangt an dieser Stelle eine eingehende Würdigung, da sie eine tiefgreifende Neuordnung und Erweiterung der Kompentenzverhältnisse der RTA-Behörde begründet.

---

1) RGBl. I. 691.
2) RGBl. I 887.
3) RGBl. I 710.
4) RGBl. I 691.

1. Die Vorgeschichte der Lohngestaltungsverordnung.

Vorausgeschickt sei zunächst ein Abriß über die Entwicklungsgeschichte dieser Verordnung.

Der ungeahnte Aufschwung der deutschen Wirtschaft, insbesondere der Industrie hat in verhältnismäßig kurzer Zeitspanne das Übel der Arbeitslosigkeit in die Sorge um die Bereitstellung genügender Fachkräfte umgewandelt. Die Unternehmer, welche Betriebe erweiterten oder neu gründeten, um den Forderungen des Vierjahresplanes und der Rüstung zu genügen, gingen alsbald dazu über, die benötigten Fachkräfte, vorzüglich aus Gebieten mit geringeren Löhnen, durch Anbietung sogenannter Locklöhne zur Aufgabe ihrer Stellungen und zum Eintritt in ihre Betriebe zu veranlassen. Das Abwerben der Fachkräfte führte bald zu Lohnüberbietungen, die in keinem normalen Verhältnis zu der geleisteten Arbeit standen. Dies verstieß gegen die nationalsozialistische Lohnpolitik, die eine Lohnsteigerung nur unter der Voraussetzung der Leistungssteigerung als gerechtfertigt anerkennt. Der Führer selbst hat seine Lohnpolitik klar umrissen: Es war der eiserne Grundsatz der nationalsozialistischen Führung, keine Steigerung des Stundenlohnes zuzugeben, sondern die allgemeine Einkommenssteigerung nur durch eine Steigerung der Leistung, d. h. durch eine Steigerung der Produktion herbeizuführen[5]), und: Es ist nationalsozialistische Wirtschaftserkenntnis, daß die einzig wahrhafte Lohnerhöhung die Produktionserhöhung ist[6]).

Eine Lohnsteigerung ohne Produktionserhöhung, wie sie die Locklöhne darstellten, verstieß gegen die nationalsozialistischen Lohngrundsätze und gefährdete die Preispolitik, da sie zwangsläufig zur Erhöhung der Gestehungskosten, damit zur Preiserhöhung und endlich wieder zu Lohnerhöhungen führen mußte. Gleichzeitig wurden durch den Abzug von Fachkräften in bessere Lohngebiete nicht nur einzelne Betriebe, sondern sogar wichtige Industriezentren in ihrer Leistungsfähigkeit ernstlich bedroht und damit der Vierjahresplan und die Rüstung gefährdet.

Diese bedenkliche Entwicklung zeigte sich insbesondere in dem Metall- und Baugewerbe, sodaß der Gesetzgeber sich hier zu der außerordentlichen Maßnahme entschloß, durch Anordnung vom 11. II. 1937[7]) die Einstellung von Metallarbeitern und durch Anordnung vom 30. V. 1938[8]) die von Bauarbeitern von der schriftlichen Zustimmung des Arbeitsamtes abhängig zu machen. Die Angehörigen dieser Berufsgruppen sind so indirekt am Verlassen ihrer Arbeits-

---

5) Rede des Führers auf dem Reichsparteitag der Ehre.
6) Rede des Führers auf dem Reichsparteitag Großdeutschland.
7) Deutscher Reichsanzeiger 1937, Nr. 35.
8) Deutscher Reichsanzeiger 1938, Nr. 124.

plätze gehindert, indem das Arbeitsamt bei unbegründeter Abwanderung die anderweitige Einstellung verbieten kann. Der von dieser Maßnahme Betroffene kann praktisch zwar seine Arbeit aufgeben, erhält aber anderweitig keine neue Beschäftigung und muß also, um nicht brotlos zu werden, auf seinen Arbeitsplatz zurückkehren. Diese Lösung kann aber nicht als befriedigend bezeichnet werden, da sie jeweils ein umständliches Verfahren erfordert und zur Unzufriedenheit der Betroffenen führte. Das Ergebnis wäre, daß man letzten Endes 20 Millionen Schaffender befehlsgemäß an ihren Arbeitsplatz hätte binden und so eine einfach undurchführbare Bürokratisierung des Arbeitseinsatzes und damit seine Lahmlegung hätte herbeiführen müssen[9]). Die obenerwähnten Anordnungen sollen aber auch wegen der Bindung der Arbeitskräfte an den Betrieb zur Ausnutzung und Lohnunterbietung geführt haben. Ihre einschneidenden Bestimmungen sind auch auf das Metall- und das Baugewerbe beschränkt geblieben, ihre Entstehungsursachen traten aber bald im gleichen Maße in anderen Berufszweigen, z. B. in der Landwirtschaft, im Bergbau u. a. m. in Erscheinung.

Den geschilderten liberalistisch-kapitalistischen Auswüchsen der günstigen Konjunkturverhältnisse ist der Gesetzgeber durch die LohngestaltungsVO von der lohnpolitischen Seite her rechtzeitig entgegengetreten, indem er durch diese der Lohnüberbietung und damit dem Abwerben von Fachkräften Halt gebot. Die bei Erlaß dieser Verordnung vorhandene Lage und die verfolgten Ziele gehen aus folgenden Worten des Beauftragten für den Vierjahresplan selbst[10]) hervor: Die gegenwätige Knappheit an Fachkräften darf nicht dazu führen, daß die Betriebsführer sich durch ungewöhnliche Versprechungen, durch übersteigerte Löhne oder soziale Zuwendungen gegenseitig die Arbeiter abjagen. Das allein ist der Sinn der Verordnung ..... wenn ich ein derartiges Wegengagieren oder solche Vertragsbrüche dulden würde, dann hätten wir in kürzester Frist auf dem Gebiete des Arbeitseinsatzes ein Chaos ohnegleichen und die Durchführung all unserer großen staatspolitischen und sicherheitswichtigen Aufgaben wäre auf das höchste gefährdet.

Es wäre aber verfehlt, anzunehmen, daß die LohngestaltungsVO dem Grundsatz des Leistungslohnes widerspricht, denn nach den vorzitierten Worten des Führers kann eine Lohnerhöhung auf Grund einer Produktionssteigerung nicht gegen die Lohngrundsätze verstoßen. Dies hat wohl auch der Autor der Verordnung in der erwähnten Rede mit folgenden Worten gemeint: Ich möchte aber darauf mit Nachdruck hinweisen, daß diese Verordnung niemals

9) Mansfeld, Der Vierjahresplan 1938/520 ff.

10) Ministerpräsident Generalfeldmarschall Göring auf der Tagung der DAF auf dem Reichsparteitag Großdeutschland, in Völkischer Beobachter Nr. 254/38 v. 11. 9. 1938.

mißbraucht werden darf, den sozialen Rückschritt zu proklamieren. Wenn ich die RTA angewiesen habe, sich nicht nur um den Arbeitslohn, sondern darüber hinaus auch um die anderen Arbeitsbedingungen zu kümmern und nötigenfalls einzugreifen (natürlich nur da, wo die Linie der Staatspolitik überschritten wird), dann heißt das nicht ohne weiteres, daß sozialpolitisch „Das Ganze halt" geblasen wird. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch eine Bekanntmachung des RTA für das Wirtschaftsgebiet Brandenburg[11]), nach welcher nur für solche Lohnsteigerungen die Genehmigung versagt werden würde, die auf den Mangel von Arbeitern, nicht dagegen auf eine tatsächlichen Leistungssteigerung beruhen.

2. Der Inhalt der Lohngestaltungsverordnung.

Die Verordnung über die Lohngestaltung bestimmt, daß die RTA und die SRTA die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu überwachen und alle Maßnahmen zu treffen haben, die erforderlich sind, um eine Beeinträchtigung der Wehrhaftmachung und der Durchführung des Vierjahresplanes durch die Entwicklung der Löhne und der sonstigen Arbeitsbedingungen zu verhindern. Sie sind insbesondere ermächtigt, in den vom RAM bestimmten Wirtschaftszweigen — auch unter Abänderung von Betriebs-(Dienst-)Ordnungen und Arbeitsverträgen — Löhne mit bindender Wirkung nach oben und unten festzusetzen. Die Präambel der Verordnung begründet ihre Bestimmungen mit der Notwendigkeit, im Interesse der Reichsverteidigung und des Vierjahresplanes Stetigkeit in der Preisbildung und in der Lohnentwicklung zu bewahren und legt damit gleichzeitig die Richtschnur für die zu ergreifenden Maßnahmen fest.

Inzwischen hat der RAM in Ausübung der ihm erteilten Ermächtigung durch die Erlasse vom 3. und 15. 9. 1938[12]) das Baugewerbe und die gesamte Metallindustrie als Wirtschaftszweige bestimmt, in welchen die RTA allgemein ermächtigt sind, unter Abänderung von Betriebordnungen und Arbeitsverträgen Löhne mit bindender Wirkung nach oben und unten festzusetzen.

Die den RTA und SRTA erteilten Machtbefugnisse sind dreifach:

Um eine Störung der Reichsverteidigung und des Vierjahresplanes durch die Entwicklung der Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen zu verhindern, haben sie

1) die Lohn- und Arbeitsbedingungen zu überwachen,

2) alle Gegenmaßnahmen zu treffen,

---

11) Amtl. Mitteilungen Jahrgang 5 Nr. 18. S. 237.
12) RABl. 1938 I S. 291, 313.

3) die Befugnis, in den vom RAM bestimmten Wirtschaftszweigen — auch unter Abänderung von Betriebs-(Dienst-)Ordnungen und Arbeitsverträgen — Löhne mit bindender Wirkung nach oben und unten festzusetzen.

Die außerordentliche Machterweiterung der RTA auf Grund der LohngestaltungsVO zeigt der Vergleich mit dem allgemeinen Rechtszustand des AOG, der auch weiterhin außerhalb der Anwendbarkeit dieser Verordnung gilt.

1) Die Lohn- und Arbeitsbedingungen überwachte der RTA nach dem AOG in begrenztem Umfang; die Betriebsordnung unterlag seiner Aufsicht nur hinsichtlich ihres Vorhandenseins und ihrer formellen Erfordernisse; ein Eingreifen des RTA in die materiellen Bestimmungen war erst nach einem komplizierten Verfahren möglich. Die Arbeitsbedingungen in Zwergbetrieben ohne Betriebsordnung waren der Überwachung durch den RTA überhaupt entzogen, soweit nicht eine Tarifordnung Platz griff. Die Überwachung der Durchführung der Tarifordnung hatte der RTA nach dem AOG ebenfalls wahrzunehmen, aber nur hinsichtlich der Einhaltung der Mindestbedingungen. Jetzt kann der RTA auf Grund seiner Überwachungsbefugnis sämtliche Auskünfte verlangen und jede Kontrolle ausüben, um sich rechtzeitig Kenntnis von den Arbeitsverhältnissen zu verschaffen und seine Maßnahmen gegenüber etwa drohenden Gefahren vorzubereiten. Die RTA können sich heute praktisch um alle Arbeitsbedingungen kümmern.

2) Eine Gerneralvollmacht zur Durchführung von sozialpolitischen Maßnahmen hatten die RTA oder SRTA nach dem AOG nicht.

Sie konnten zwar den Inhalt der Arbeitsverträge umfassend durch Tarifordnungen regeln, dies aber auch nur, soweit es sich dabei um Mindestbedingungen handelte. Jetzt können RTA und SRTA alle Maßnahmen treffen, wenn der Vierjahresplan oder die Reichsverteidigung durch die Lohnentwicklung gefährdet wird.

Ihre Eingriffsmöglichkeiten sind nunmehr unter den genannten Voraussetzungen unbegrenzt, sie können alle sozialpolitischen Gebote und Verbote erlassen, die nach ihrem freien Ermessen zur Verwirklichung des Vierjahresplanes und der Reichsverteidigung erforderlich sind. Die Anordnungen können sich auf einzelne Betriebe, Betriebsgruppen, ja auf ganze Wirtschaftszweige innerhalb ihres Treuhänderbezirks erstrecken.

3) Schließlich können die RTA im Baugewerbe und in der gesamten Metallindustrie die Löhne unter Aufhebung aller vertraglichen,

betrieblichen oder tariflichen Regelungen nach oben und unten verbindlich festsetzen, ohne an die Form der Tarifordnung gebunden zu sein. Bisher war die Lohngestaltung nur durch den Erlaß einer Tarifordnung, also für eine Gruppe von Betrieben und in Form von Mindestlöhnen möglich. Diese Beschränkungen sind nunmehr für die genannten Wirtschaftszweige in Fortfall geraten. Heute können die RTA und SRTA sowohl für Betriebsgruppen wie auch für Einzelbetriebe und Einzelpersonen Arbeitsbedingungen festlegen, wenn die Voraussetzungen der LohngestaltungsVO gegeben sind.

Von ihren Befugnissen nach der LohngestaltungsVO haben die RTA bereits weitgehend Gebrauch gemacht. Zunächst haben alle RTA fast übereinstimmende Anordnungen erlassen, nach denen der Erlaß neuer und die Ergänzung oder Änderung bereits bestehender Betriebsordnungen, ferner die Änderung sonstiger allgemeiner Lohn- und Arbeitsbedingungen in allen, auch in Zwergbetrieben, ihrer Genehmigung bedürfen. Später gingen die einzelnen RTA dazu über, die in ihren Wirtschaftsgebieten speziell aufgetretenen Schwierigkeiten mit Hilfe der LohngestaltungsVO zu lösen. Die verschiedene soziale Struktur der einzelnen Wirtschaftsgebiete ergibt jetzt bereits eine bunte Fülle von Verordnungen der RTA, von denen nur einige erwähnt seien: Der RTA Sachsen setzte durch Anordnung die Kündigungsfristen für die private Wirtschaft auf drei Monate fest und macht jede Auflösung des Arbeitsverhältnisses von einer Zustimmung abhängig. Die RTA Brandenburg und Schlesien haben auf Grund der LohngestaltungsVO die Bezahlung des Musterungstages angeordnet. Fast alle RTA haben schließlich scharfe Strafbestimmungen auf Grund der LohngestaltungsVO gegen die überhand nehmenden Vertragsbrüche, gegen die Anlockung und Abwerbung von Gefolgsmännern sowie gegen die Einstellung vertragsbrüchiger Gefolgsmänner, wenn der Vertragsbruch dem Unternehmer bekannt ist, erlassen. Bemerkenswert sind schließlich noch zwei RTA-Erlasse, und zwar hat der RTA Brandenburg ferner eine versteckte Lohnerhöhung durch Gutschrift nicht geleisteter Arbeitsstunden und der RTA Schlesien die Entlassung von Bauarbeitern über Weihnachten 1938 auf Grund der LohngestaltungsVO verboten[13]). Aus diesen Beispielen erhellt, wie vielseitig die Anwendbarkeit der LohngestaltungsVO in der Praxis gegeben ist; zu all diesen Maßnahmen ermächtigt sie die in ihr enthaltene Generalklausel.

---

13) vgl. Sammlung in ARK Lohngestaltung II A.

3. Grenzen der RTA-Befugnisse nach der LohngestaltungsVO.

Es würde zu weit führen, die Möglichkeiten erschöpfend zu erörtern, die den RTA und SRTA auf Grund der Generalklausel der LohngestaltungsVO gegeben sind. Richtschnur für ihre Handhabung hat nach dem Vorspruch der VO zu sein, daß die im Interesse der Durchführung der Reichsverteidigung und des Vierjahresplanes erforderliche Stetigkeit in der Preisgestaltung und in der Lohnentwicklung gewahrt bleibt. Gemäß den oben zitierten interpretierenden Worten des Beauftragten für den Vierjahresplan verfolgen auch die bisher auf Grund der LohngestaltungsVO erlassenen Anordnungen der RTA hauptsächlich zwei Ziele, einmal die Verhinderung einer wirtschaftsschädlichen Abwerbung und Abwanderung von Arbeitskräften, sodann die Sicherung einer ruhigen sozialen Entwicklung, insbesondere aber auf dem Gebiete der Löhne.

Von dem Erfolg der bisher von den RTA gegenüber den hauptsächlichen Gefahrenmomenten einheitlich getroffenen Maßnahmen und von der kommenden Entwicklung wird es abhängen, wie weit das Anwendungsgebiet der LohngestaltungsVO noch auszudehnen sein wird.

Die RTA und SRTA sind jedenfalls ermächtigt, alle Gebote und Verbote zu erlassen, die nach ihrem Ermessen die gegenwärtig unter Konjunktureinflüssen stehende Lohnentwicklung in ihren möglichen Auswirkungen auf den Vierjahresplan und die Reichsverteidigung erfordert. Die Maßnahmen werden als Akte einer Verwaltungsbehörde die Rechtsfigur der Verordnung oder der Verfügung besitzen, je nachdem, ob es sich um Anordnungen gegenüber Betriebsgruppen oder Einzelbetrieben bzw. Einzelpersonen handelt. Entsprechend der Freiheit ihres Handelns sind die RTA oder SRTA an Form- oder Verfahrensvorschriften nicht gebunden, auch sind Rechtsmittel gegen ihre Maßnahmen nicht vorgesehen. Hinter ihren Anordnungen steht für den Übertretungsfall die Androhung von Gefängnis- und Geldstrafe oder einer dieser Strafen; sie verleiht den RTA-Maßnahmen den erforderlichen Nachdruck.

So außerordentlich weitgehend die Befugnisse der RTA und SRTA auf Grund ihrer Generalvollmacht nach der LohngestaltungsVO auch sind, so lassen sich gleichwohl unverkennbare Grenzen aufzeigen. Die Generalklausel gibt den RTA und SRTA nicht eine unbegrenze Handlungsfreiheit, sondern sie unterliegt der Beschränkung auf ein bestimmtes Anwendungsgebiet, welches durch die Begriffe Vierjahresplan, Reichsverteidigung und Lohnpolitik zu umschreiben ist. In dieser Richtung ist die VO von vornherein staatspolitisch zweckbestimmt, sie dient nicht, wie die sonstigen sozialpolitischen Maßnahmen, in erster Linie dem Schutze der Beschäftigten, sondern dem Gelingen der staatspolitischen Aufgaben von

Vierjahresplan und Reichsverteidigung[14]). Aus dem erklärten Wortlaut und der Zielrichtung der VO, ferner aus ihrer Stellung zu dem übrigen Arbeitsrecht ergeben sich nicht unbeachtliche Einschränkungen dieser RTA-Befugnisse.

Nach ihrem Inhalt kann die VO Anwendung finden, wenn gewisse Voraussetzungen vorliegen:

1. Es muß eine Beeinträchtigung der Wehrhaftmachung und der Durchführung des Vierjahresplanes gegeben oder zu erwarten sein,
2. diese Gefahr muß gerade in der Entwicklung der Löhne und sonstigen Arbeitsbedingungen liegen,
3. soweit die Maßnahmen der RTA oder SRTA auf die Festsetzung von Höchst- und Mindestlöhnen erstreckt werden, muß zuvor der in Betracht kommende Wirtschaftszweig vom RAM bestimmt worden sein,
4. die Maßnahmen der RTA und SRTA müssen erforderlich und geeignet sein, um einer Beeinträchtigung der Reichsverteidigung und des Vierjahresplanes zu begegnen.

An diese Einschränkungen ist die Handhabung der LohngestaltungsVO nach der ausdrücklichen Bestimmung des Gesetzgebers gebunden[15]); fehlt eine dieser Voraussetzungen, so kann sich eine RTA-Maßnahme jedenfalls nicht auf die VO stützen.

Wann im einzelnen eine Gefährdung des Vierjahresplanes und der wehrpolitischen Ziele durch die Lohnentwicklung vorliegt, wird sich in der Regel unschwer entscheiden lassen; denn heute beherrscht der Vierjahresplan alle wirtschaftliche Tätigkeit der Nation. Im Sinne der VO kann es sich dabei nur um solche Störungen des Arbeitseinsatzes handeln, die in ihrer Ursache unmittelbar oder mittelbar auf lohnpolitische Vorgänge zurückzuführen sind; denn Gründe etwa rein wirtschaftlicher oder technischer Natur schalten hier als nicht in das Zuständigkeitsgebiet der RTA fallend aus. Vielmehr muß die Entwicklung der Lohn- und Arbeitsbedingungen für die Gefährdung Veranlassung geben. Dies wird immer dann der Fall sein, wenn durch Überbietung aber auch durch Unterbietung des Arbeitsentgelts der normale Lohnstand verändert, damit die Lohn- und Preispolitik der Regierung gestört wird und daraus des weiteren eine Abwanderungsbewegung nach besseren Lohngebieten folgt. Aber auch anderen Abwanderungserscheinungen, so z. B. der Flucht aus der weniger gut zahlenden Landwirtschaft oder der

14) vgl. auch Richter, Soziale Praxis 1938, Sp. 1069.
15) vgl. Mansfeld, ARK, Lohngestaltung I.

Bergbauindustrie in besser zahlende und bequemer arbeitende Wirtschaftszweige, werden die RTA und SRTA nach der LohngestaltungsVO entgegentreten können, selbst wenn keine Lohnüberbietung, Unterbietung oder Abwerbung vorliegt. Es können also auch strukturbedingte Lohnverhältnisse den Vierjahresplan ohne Zutun Dritter gefährden. Hier wird, wie für die Landwirtschaftsbetriebe eines RTA-Wirtschaftsgebietes geschehen, eine entsprechende Verlängerung der Kündigungsfrist für die Beschäftigten entgegenwirken. Bei der raschen Entwicklung unserer Wirtschaft und ihren ständig wechselnden Reaktionen auf die jeweiligen wirtschaftspolitischen Gegebenheiten wird man mit den verschiedensten, heute noch nicht erkennbaren Beeinträchtigungsmöglichkeiten im Sinne der LohngestaltungsVO rechnen müssen. Eine scharfe Umgrenzung ihrer Anwendungsfälle wird daher kaum angängig sein, vielmehr wird man sich auf ihre elastischen Anpassungsmöglichkeiten verlassen können. Die RTA bzw. SRTA werden jeweils nach pflichtgemäßem Ermessen zu beurteilen haben, ob ein Einschreiten notwendig ist. Immer ist aber eine Lohnfrage im Zusammenhang mit der Sicherstellung des Vierjahresplanes und der Reichsverteidigung Voraussetzung für eine derartige RTA-Maßnahme.

Daß die Festsetzung von Höchst- und Mindestlöhnen nur für die Wirtschaftszweige erfolgen kann, für welche dies eine Anordnung des RAM zuläßt, ist eine weitere beachtliche Einschränkung, welche der Tragweite dieser einschneidenden Maßnahme gerecht wird.

Keiner weiteren Begründung bedarf es, daß die Maßnahmen der RTA oder SRTA nur zweckdienlicher Natur sein dürfen, sie müssen in der Zielrichtung einer stetigen Lohnentwicklung, der Sicherung des Vierjahresplanes und der Reichsverteidigung liegen[16]). Alle sonstigen Zwecke haben demnach auszuschalten, also alle einseitigen Interessen der Unternehmer oder der Beschäftigten. Die RTA dürfen also zweifellos nicht die LohngestaltungsVO dazu benutzen, um wirtschaftlich schwachen Unternehmern oder unrentablen Betrieben zu helfen oder einseitig den Beschäftigten bessere oder schlechtere Arbeitsbedingungen ohne Rücksicht auf das höhere Staatsinteresse zu verschaffen. Soweit es sich lediglich um absolute Lohnregelungen handelt, sind auch weiterhin die Vorschriften des AOG über die Tarifordnung anzuwenden. Daß dies der herrschenden Auffassung entspricht, beweisen die nach Erlaß der LohngestaltungsVO weiterhin im RABl. neu verkündeten Tarifordnungen, die sich allein auf das AOG stützen. Die LohngestaltungsVO dagegen verfolgt ein bereits erwähntes staatspolitisches Ziel, sie darf

16) vgl. Mansfeld, ARK, Lohngestaltung I.

nach der Erklärung ihres Autors nur da Anwendung finden, „wo die Linie der Staatspolitik überschritten wird". Daß damit der Vierjahresplan gemeint ist, besagen der Erlaß der LohngestaltungsVO auf Grund der VO zur Durchführung des Vierjahresplanes und die erklärende Richtlinie der Präambel.

Die RTA und SRTA sind im Bewußtsein dieser sich deutlich aus der VO selbst aber auch aus den erläuternden Worten des Beauftragten für den Vierjahresplan ergebenden Grenzen der Generalvollmacht mit Zurückhaltung an die Ausübung ihrer Befugnisse herangegangen, dies erhellt aus Zahl und Inhalt der bisher erlassenen Anordnungen. Eine Machtüberschreitung ist hier nirgends festzustellen, die Maßnahmen dienen dem Zweck, der der LohngestaltungsVO zugrunde liegt, nämlich der Verhinderung volkswirtschaftlich unberechtigter Lohnsteigerungen und der Anlockung, Abwerbung sowie Abwanderung von Arbeitskräften durch Anbietung von Locklöhnen oder durch Gewährung sonstiger günstigerer Arbeitsbedingungen. Die getroffenen Anordnungen sind daher, wie auch Mansfeld[17]) ausdrücklich bei allen Bedenken gegen die durch sie herbeigeführten Zersplitterungserscheinungen im Arbeitsrecht hervorhebt, ausnahmslos durch die den RTA erteilte Ermächtigung voll gedeckt. Bei der jeweiligen Anwendung werden die RTA und SRTA darauf zu achten haben, daß der Zusammenhang ihrer Maßnahmen mit Reichsverteidigung, Wehrhaftmachung und Vierjahresplan nicht verloren geht[18]).

Es wurde zwar in der Presse[19]) mitgeteilt, daß in einem Fall ein RTA auf Grund der LohngestaltungsVO einem Arbeiter, der sich seinen Unterhaltspflichten entzog, angewiesen habe, statt 40 Stunden 60 Stunden wöchentlich ohne Mehrarbeitszuschlag zu arbeiten, um den Unterhaltsberechtigten zu ihrem Anspruch zu verhelfen[20]). Tatsächlich ist diese Anordnung indessen nie ergangen, so daß diesem Beispiel nur theoretischer Wert zukommt[21]). Sie wäre im Falle ihres Erlasses zweifellos als ungültig anzusehen gewesen, denn der Tatbestand, daß ein Lohnempfänger seinen Unterhaltspflichten nicht nachkommt, kann in keiner Weise mit den staatspolitischen Zielen der LohngestaltungsVO in Zusammenhang gebracht werden. Wohl könnte in zu geringer Wochenarbeitszeit eine Gefahr für die Produktionsaufgaben des Vierjahresplanes liegen, jedoch würde diese nicht in der Entwicklung der Lohn- und Arbeitsbedingungen ihre Ursache haben. In diesem Falle würde ein Eingreifen

17) Mansfeld, Z Ak. DR 1939 S. 41 ff.
18) Mansfeld, ARK, Lohngestaltung I.
19) Meissinger i „Der deutsche Volkswirt" 1938 S. 2256.
20) vgl. Richter, Soziale Praxis 1938, Sp. 1067 ff.
21) Mansfeld, ARK, Lohngestaltung I.

des RTA lediglich die Erzwingung eines privatrechtlichen Anspruches auf Unterhaltszahlung bezwecken, eine Maßnahme, die gänzlich außerhalb des Anwendungsgebietes der LohngestaltungsVO, zudem auch außerhalb der RTA-Zuständigkeit überhaupt liegen würde. Denn auch die sonstigen RTA-Kompetenzen sehen eine Befugnis zur Beitreibung zivilrechtlicher Forderungen oder Erzwingung höchstpersönlicher Leistungen, wie oben dargelegt, nicht vor. Dies kann auch dort, wo entfernte öffentliche Interessen nicht zu leugnen sind, nicht Sache der RTA, sondern nur die der Berechtigten selbst sein.

Diese unbeschränkten Befugnisse der RTA und SRTA bewegen sich also zweifellos nur innerhalb eines begrenzten staatspolitischen Aufgabengebietes, nämlich dem der Preispolitik und des Arbeitseinsatzes, während für die sonstigen sozialen Bereiche die bestehen den Rechtsvorschriften grundsätzlich unberührt bleiben. Wie Richter treffend bemerkt, ergibt sich aus der Sinngebung und Aufgabenstellung der VO selbst, daß sie den Treuhänder nicht in die Lage versetzen will, von sich aus die ganze Arbeitsrechtsordnung umzuwerfen[22]).

Die LohngestaltungsVO hebt zwar wegen ihres entgegenstehenden Inhalts diejenigen Bestimmungen des AOG auf, welche die Überwachung der Betriebsordnung durch die RTA betreffen (§ 19 Abs. 1 Ziffer 3 AOG) und ergänzt im übrigen die Vorschriften über die Lohnfestsetzung (§ 19 Abs. 1 Ziffer 6 AOG) und die Überwachung der Löhne durch neue Lohngestaltungsmöglichkeiten in umfassendem Maße. Alle sonstigen Rechtssätze des AOG, insbesondere aber die hinsichtlich der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit der RTA und SRTA und ihre Bindung an Richtlinien und Weisungen der Reichsregierung, können durch Anordnungen auf Grund der LohngestaltungsVO nicht beseitigt werden. Die Generalvollmacht räumt den RTA und SRTA nicht die Kompetenz-Kompetenz oder die Kompetenz zur Abänderung sonstiger arbeitsrechtlicher Vorschriften ein. „Der Treuhänder muß demnach bei Handhabung seiner Befugnis aus der LohngestaltungsVO mindestens jegliche zwingende Rechtsnormen achten, einerlei, ob sie in einem förmlichen Gesetz oder in irgendwelcher Rechtsverordnung enthalten sind; er hat keine Befugnis, sich über Rechtssätze hinwegzusetzen"[23]). Es wäre also nicht zulässig, daß ein RTA auf Grund der LohngestaltungsVO z. B. die Vorschriften der Arbeitszeitordnung über Höchstarbeitszeit oder Mehrarbeitszuschläge abändert oder in die Zuständigkeit anderer Behörden eingreift, etwa in die des Preiskommissars oder der Arbeitsämter, selbst wenn solche

22) Richter, Soziale Praxis 1938, Sp. 1071.
23) Richter, Soziale Praxis 1938, Sp. 1071.

Maßnahmen mit der Lohnpolitik und der Sicherung des Vierjahresplanes und der Reichsverteidigung in Verbindung stehen. Solche Kompetenzüberschreitungen könnten vielleicht Maßnahmen darstellen, die den gleichen Zweck wie solche gemäß der LohngestaltungsVO verfolgen, würden aber wegen sachlicher Zuständigkeit anderer Behörden als ungültig anzusehen sein. Entscheidend kann dabei nicht die Überlegung sein, ob die LohngestaltungsVO als Rechtsvorschrift rangmäßig ein Gesetz oder eine VO aufzuheben vermag, denn einerseits ändert sie ja tatsächlich das AOG, andererseits ist die Form des in jedem Rechtssatz zum Ausdruck kommenden staatlichen Führungswillens nicht ausschlaggebend[23]). Für die Auffassung, daß die RTA und SRTA auf Grund der LohngestaltungsVO „alle Maßnahmen" nur auf die beispielsweise erwähnten oder überhaupt noch nicht arbeitsrechtlich geregelten Fälle erstrecken können, spricht zweifellos die Erwägung, daß anderenfalls durch eine untergeordnete Behörde ein kompliziertes Gesetzessystem in Verwirrung gebracht werden könnte. Sicher hätte auch der Gesetzgeber eine so weitgehend gedachte Vollmacht entsprechend deutlich formuliert. Die RTA und SRTA werden daher stets zu prüfen haben, ob im Einzelfall ihre sachliche Zuständigkeit gegeben ist. Inwieweit hierüber eine Rechtskontrolle durch die Gerichte stattfindet, wird unten noch zu behandeln sein. Hierfür haben im übrigen die oben entwickelten Grundsätze zu gelten. Auf die sich aus allgemeinen Rechtslehren ergebenden Grenzen der Zuständigkeit der RTA-Behörde und der sonstigen Verwaltungsressorts ist bereits hingewiesen worden, wobei jedoch die notwendige Zusammenarbeit der RTA mit den übrigen Sozialbehörden, insbesondere den Preisüberwachungs- und -bildungsstellen wie auch den Arbeitsämtern gerade beider Handhabung der LohngestaltungsVO mehr denn je betont sein mag.

Auch die grundsätzliche Scheidung zwischen Justiz und Verwaltung bleibt von der Generalklausel der LohngestaltungsVO unberührt. Die Maßnahmen der RTA oder SRTA können sich demnach nicht auf justizeigene Arbeitstätigkeit erstrecken, dürfen also beispielsweise nicht Lohnstreitigkeiten im Einzelfall zum Gegenstand haben.

Ferner sind den RTA bzw. SRTA trotz der allgemeinen Vollmacht nach der LohngestaltungsVO Zwangsbefugnisse abzusprechen, denn § 2 der VO bedroht Zuwiderhandlungen gegen Anordnungen oder deren Umgehung allein mit Gefängnis- und Geldstrafe. Die Strafverfolgung tritt nur auf Antrag des RTA ein. Diese Bestimmungen wären überflüssig gewesen, wenn die RTA mit allen sonstigen staatlichen Zwangsmitteln ihren Willen hätten durchsetzen sollen. In der Praxis haben auch die RTA lediglich die Strafandrohung der LVO in ihren Anordnungen wiederholt.

23) Richter, Soziale Praxis 1938, Sp. 1971.

Sicher bleibt aber die ehrengerichtliche Strafverfolgung nebenher bestehen, denn auch die Maßnahmen der RTA und SRTA gemäß der LohngestaltungsVO sind schriftliche Anordnungen gemäß § 36 Abs. 1 Ziffer 3 AOG, deren hartnäckige Übertretung ehrengerichtliche Bestrafung nach sich ziehen kann. Die weitere kriminelle Strafvorschrift des § 22 AOG scheidet jedoch wegen § 2 LVO als schärferes Spezialgesetz für Zuwiderhandeln gegen Maßnahmen auf Grund dieser VO aus.

D. Die Ausfüllung von Gesetzeslücken in der Zuständigkeitsregelung der RTA.

Es ist dargelegt worden, daß die RTA sich grundsätzlich auf ihr gesetzlich normiertes Aufgabengebiet zu beschränken haben, aber zur zweckmäßigen Verwirklichung ihrer Aufgaben auf eine enge Zusammenarbeit mit den übrigen Sozialorganen und Behörden der Staatsverwaltung nicht verzichten können.

Allein es sind Fälle denkbar, in denen weder die Zuständigkeit des RTA noch die einer anderen Behörde gegeben ist, jedoch sozialpolitisch bedeutungsvolle Tatbestände dringend ein staatliches Eingreifen fordern. Thieme[1]) führt als solche beispielsweise den führerlosen Betrieb an, ferner Sabotage des Betriebsführers durch den Unternehmer oder den Ausschluß der Betriebsführerverantwortung durch den Entscheidungsvorbehalt des Unternehmers und vertritt die Auffassung, daß der RTA auch ohne Kompetenzregelung zum Einschreiten berechtigt sein müsse, im ersteren Falle einen neuen Betriebsführer zu bestimmen, in den anderen Fällen, dem Betriebsführer zu seiner organschaftlichen Stellung zu verhelfen.

Man wird dem im Ergebnis zustimmen müssen, aber nicht mit der von Thieme[2]) und Wehner[3]) angegebenen — oben bereits abgelehnten — Begründung, daß hier die im Wege extensiver Auslegung gefundene Generalklausel des § 19 AOG Platz zu greifen hat, vielmehr muß eine andere juristische Rechtfertigung gesucht werden.

Auszugehen ist von der unstreitigen Tatsache, daß der Gesetzgeber gewisse Tatbestände gesetzlich nicht geregelt hat, daß das Gesetz also offensichtliche Lücken aufweist. Die Rechtslehre hat für derartige Fälle Rechtsinstitute entwickelt und anerkannt, von denen hier die Analogie und der Staatsnotstand hinsichtlich ihrer Anwendbarkeit zur Behandlung gestellt werden sollen.

1. Analogie.

Analogie ist die Anwendung eines Rechtssatzes, den das Gesetz oder die Rechtsordnung für einen bestimmten Tatbestand aufstellt, auf einen anderen, mit ihm oder in den wesentlichen Beziehungen

1) aaO. S. 467 und DR 1935 S. 216.
2) DR 1935 S. 466 ff.
3) aaO. S. 57.

übereinstimmenden, wie man sich gewöhnlich auszudrücken pflegt, rechtsähnlichen Tatbestand wegen Gleichheit des Rechtsgrundes[4]). Der Analogie ist m. a. W. wesenseigen, daß der einem Rechtssatz innewohnende allgemeine Rechtsgedanke, von dem konkret geregelten Anwendungsfall losgelöst, für neu sich gestaltende, gesetzlich noch nicht erfaßte Tatbestände verwertet wird. Auch der mit Hilfe der Analogie gefundene Rechtssatz stellt geltendes Recht dar. Im Privatrecht ist die Analogie eine anerkannte Erscheinung, aber auch für das Verwaltungsrecht ist ihre Anwendbarkeit zu bejahen, wenngleich dies nicht unbestritten ist[5]).

Die liberalrechtsstaatlichen Bedenken gegen die Verwendung der Analogie im Verwaltungsrecht dürften heute ihre Grundlage verloren haben, entscheidend muß vielmehr sein, daß der Gesetzgeber oft den sich rasch entwickelnden Verhältnissen nicht folgen kann oder aber mit einer Regelung noch im Fluß befindlicher Tatbestände absichtlich zurückhält, um ein Reifen der Dinge abzuwarten. Zudem verzichtet auch heute der Gesetzgeber trotz seiner unbeschränkten Gesetzgebungsmacht nicht auf die Fortentwicklung des Rechts durch die Rechtsprechung, dies gilt aber insbesondere auf dem Gebiete des Arbeitsrechts. Man wird die Analogie daher für die Ausfüllung von Gesetzeslücken auch im Arbeitsrecht nicht entbehren können.

Da die Analogie das Bestehen eines Rechtssatzes voraussetzt, fragt sich, für welche der eingangs erwähnten, einer gesetzlichen Regelung harrenden Tatbestände, sie herangezogen werden könnte. Nach dem bisherigen Stande ist dies nur für den Fall des Fehlens eines Betriebsführers zu bejahen, der durch Berufung durch den Unternehmer nicht bestellt werden kann. Hierzu hat der Gesetzgeber in der Verordnung zur Ausschaltung der Juden aus dem deutschen Wirtschaftsleben vom 12. 11. 1938 (RGBl. I. 1580) und in der DVO zu dieser VO vom 14. 12. 1938 (RGBl. I. 1902) Stellung genommen. Nach der ersterwähnten Gesetzesbestimmung kann ein Jude nicht mehr Betriebsführer im Sinne des AOG sein, gemäß der DVO ist der fehlende Betriebsführer, der in der Regel mit dem Unternehmer identisch, jedenfalls aber auch Jude sein wird, von dem RTA zu bestellen. Zweck des Gesetzes ist, was aus § 2 der DVO erhellt, daß durch die Bestellung „eine ordnungsmäßige sozialpolitische Führung des Betriebes gewährleistet wird". Dies ist gleichzeitig der Grundgedanke, den der genannte Rechtssatz enthält. Die Staatsführung, welche die nationale Arbeit ja als Teil des Staatslebens, nicht als nur private Angelegenheit der am Arbeitsvertrag beteiligten Personen ansieht, kann es nicht dulden, daß ein

4) Bovensiepen, HdR I S. 133.
5) Fleiner aaO. S. 56; Rewold aaO. S. 70.

führerloser Betrieb sich für die Wirtschaft und die Sozialpolitik schädlich auswirkt. Der Staat schreitet also ein und läßt die Wiederherstellung der Betriebsverfassung durch seine sozialpolitischen Statthalter, die RTA, vornehmen, weil der Unternehmer selbst hierzu nicht mehr befugt ist. Bezeichnend ist hierbei, daß der Gesetzgeber mit der sonstigen Vermögensabwicklung die Regierungspräsidenten betraut hat, während für die Berufung der Betriebsführer folgerichtig der RTA als sachlich allein in Betracht kommende Stelle gewählt wurde. Die Staatsführung will also zweifelsfrei, daß ein fehlender Betriebsführer, welcher nicht ordnungsmäßig berufen wird oder berufen werden kann, durch den RTA ersetzt wird.

Die vorerwähnte gesetzliche Regelung ist zwar auf die einmaligen Vorgänge des November 1938 zurückzuführen und wohl singulär, aber der oben aufgezeigte Grundgedanke ist unverkennbar und auf entsprechende Fälle, in denen Betriebsführer nicht ordnungsmäßig ernannt werden oder bestellt werden können, zweifellos anzuwenden. Es kann hiergegen nicht eingewendet werden, daß Sondervorschriften nicht zu einem allgemeinen Rechtssatz ausgedehnt werden können. Hier wird nicht eine singuläre Rechtsvorschrift verallgemeinert, sondern nur das ihr zugrunde liegende allgemeine Rechtsprinzip auf entsprechend gelagerte Fälle angewendet. Hiergegen bestehen, wie Bovensiepen nachweist[6]), keine rechtlichen Bedenken. Zweifellos wird der Gesetzgeber zu gegebener Zeit auch zu den allgemeinen Fragen des führerlosen Betriebes Stellung nehmen, wenn derartige Fälle merklich auftreten sollten. In der Praxis sind sie aber, soweit dem Verfasser bekannt, nicht von Bedeutung, worauf auch das Fehlen einer gesetzlichen Regelung hindeutet.

Sicher wird die Bestellung eines kommissarischen Betriebsführers durch den RTA für einen führerlosen Betrieb nur eine vorübergehende Maßnahme bilden können, bis die Hindernisse für eine ordnungsmäßige Berufung beseitigt sind, alsdann wird der RTA gehalten sein, die Abberufung zu verfügen.

Über die Rechtsstellung eines kommissarischen Betriebsführers dürften Zweifelsfragen kaum entstehen. Es bedarf wohl keines besonderen Hinweises, daß dieser in jeder Beziehung die Befugnisse des Betriebsführers besitzt und durch seine Rechtshandlungen den Unternehmer privatrechtlich bindet, wie wenn dieser selbst tätig geworden wäre. Diese Auffassung vertritt auch das RAG gelegentlich der Beurteilung von Maßnahmen eines für einen Privatbetrieb eingesetzten Kommissars, indem es die zivilrechtliche Haftung für seine Tätigkeit dem Unternehmer auferlegte[7]).

---

6) aaO. S. 135.
7) RAG v. 17. 10. 1934, ArbRS. 22/171.

2. Der sozialpolitische Notstand.

Kann man die eingangs gedachten Fälle des führerlosen Betriebes durch die Anwendung der die Gesetzeslücke überbrückenden Analogie als geklärt im Sinne einer Zuständigkeitsbejahung für den RTA ansehen, so verbleiben doch noch einige sozialpolitisch erhebliche Tatbestände, welche auf diesem Wege nicht einer Lösung zuzuführen sind. Dies gilt insbesondere für diejenigen Störungen der Betriebsverfassung, die ihre Ursache in einer hemmenden Einwirkung eines unsozialen Unternehmers auf den zur neuen Sozialpolitik positiv eingestellten Betriebsführer besitzen. Aber es sind auch Fälle zu verzeichnen, in denen ein unsozialer und unfähiger Betriebsführer aus Eigennutz ohne Billigung des Unternehmers den Betriebsfrieden ernstlich gefährdete, indem er eine gedeihliche Zusammenarbeit mit dem Vertrauensrat ablehnte und sich berechtigten Wünschen der Gefolgschaft versagte. In einem derartigen Falle führten diese Mißstände schließlich zu schweren Störungen der Betriebsgemeinschaft und zum Produktionsrückgang. Namentlich in Großbetrieben wird dann eine Unordnung des Arbeitslebens eintreten, die der Staatsführung aus sozial- und wirtschaftspolitischen Gründen nicht gleichgültig bleiben kann. Es erhebt sich hier die Frage, ob nicht der Gesichtspunkt eines übergesetzlichen Notstandes im verwaltungsrechtlichen Sinne dem RTA die Möglichkeit für ein — gesetzlich allerdings nicht vorgesehenes — Eingreifen bieten könnte.

Diese Erwägung knüpft eng anden Begriff des Staatsnotstandes oder Staatsnotwehrrechts an, welcher auch heute für den autoritären Staat von Bedeutung sein kann.

Auf die Entwicklung des Staatsnotrechts vom landesherrlichen ius eminens bis zu seiner gegenwärtigen Begriffsdeutung kann an dieser Stelle nicht eingegangen werden, es mag insoweit auf die Literatur, insbesondere auf die Arbeit Rewoldts[8]) verwiesen werden. Dieser Verfasser gelangt mit der herrschenden Lehre der Zeit vor der Machtergreifung zur Ablehnung des Staatsnotrechts, weil es sich weder aus der Verfassung noch aus sonstigen Rechtserwägungen herleiten lasse. Er definiert das Staatsnotrecht als „das ungeschriebene Recht eines der obersten Exekutivorgane (das sich im Augenblick dazu im Stande glaubt), nach seinem eigenen Ermessen in Notzeiten vorübergehend über seine sonstigen Kompetenzen hinauszugehen, das ihm im Augenblick erforderlich erscheinende zu veranlassen und sich dabei auch über die Verfassungsbestimmungen hinwegzusetzen"[9]).

---

8) Rewoldt: Das Staatsnotrecht im deutschen Staatsrecht, Dissertation Breslau 1933.

9) aaO. S. 67.

Während das Staatsnotrecht in der Krisenzeit des Weimarer Verfassungsstaates von großer Bedeutung war und viel erörtert wurde, mußte es, wie Helfritz zutreffend feststellt[10]), nach endgültiger Festigung des nationalsozialistischen Führerstaates seine Problematik im wesentlichen verlieren, hauptsächlich wohl aber hinsichtlich der Gesetzgebung, da für diese verfassungsmäßige Schranken nicht mehr bestehen.

Für Maßnahmen der Exekutive gewann das Staatsnotrecht aber gerade in der Übergangszeit bis zur Beseitigung der anfänglich vorhandenen Gegenströmungen gesteigerte Bedeutung. So stellen zweifellos zahlreiche Maßnahmen der Staatsbehörden gegenüber dem Kommunismus Akte der Staatsnotwehr dar. Auch die Niederschlagung der Juni-Revolte des Jahres 1934 ist nachträglich vom Führer als Akt der Staatsnotwehr legalisiert worden[11]). Schließlich hat auch ein höchstes Gericht, das Reichsarbeitsgericht, in einer Entscheidung vom 17. 10. 1934[12]) nicht nur die Einsetzung eines Staatskommissars für die Überwachung einer unter sowjetrussischem Einfluß stehenden Handelsfirma, sondern auch die von diesem getroffenen Maßnahmen als Staatsnotrechtsakte anerkannt, weil sie sich „als notwendig zur Sicherung der öffentlich-rechtlichen Belange des Staates" zeigten. Allerdings will das RAG diese Billigung offenbar nur im Hinblick auf das noch nicht gesicherte Gefüge des nationalsozialistischen Staates zugestehen. Die in Erscheinung getretenen Anwendungsfälle des Staatsnotrechts im neuen Staat lassen jedenfalls darauf schließen, daß das Staatsnotrecht zwar nicht nur von höchsten Exekutivorganen, so doch aber ausschließlich bei unmittelbarer Gefahr für Sicherheit und Bestand des Staates Platz greifen soll. Solche Ausmaße werden jedoch Störungen des Arbeitslebens in der Regel nicht annehmen.

Über diese Betrachtung gelangt man jedoch zu einer abgeschwächten Form staatlichen Notstandes, die ein Einschreiten einer Behörde als zulässig erscheinen läßt, wenn zwar eine Behördenkompetenz infolge einer offensichtlichen Gesetzeslücke fehlt, aber die staatliche Ordnung die Regelung eines Tatbestandes im Interesse der Volksgemeinschaft dringend erfordert. Allgemein besteht in der Verwaltungsrechtslehre heute die Neigung, die Behördentätigkeit unbeschadet der Anerkennung ihrer grundsätzlichen Bindung an die Führungsgewalt,von allzu starren Gesetzesregeln zu lösen, soweit dies im Staatsinteresse erforderlich ist. Danckwerts[13]) drückt dies so aus: Der größte Teil der Verwaltung werde einer Beengung durch vorausschauend bestimmte Regeln nicht zugänglich sein. „Verwalten"

10) Helfritz, Volk und Staat, S. 183.
11) Gesetz über Maßnahmen der Staasnotwehr vom 3. 7. 1934 (RGBl. I. 529).
12) ArbRSam. 22, 171.
13) Frank, Deutsches Verwaltungsrecht, S. 111.

heiße zur Hauptsache „schöpferisch gestalten". Hierfür gebe es häufig keine andere Regel als „zur rechten Zeit das richtige zu tun". Insbesondere entzogen sich kaufmännische und politische Maßnahmen durchweg jeder abstrakten Regel. Die Erscheinungsformen des wirtschaftlichen und politischen Lebens seien so mannigfaltig und wechselten so häufig und stark, daß nur ein unbeengter Entschluß sie meistern könne.

Ähnlich deduziert Stuckart[14]). Der Gesetzgeber habe die vielfachen Lücken im Verwaltungsrecht offengelassen, um dem Ermessen des Verwaltungsbeamten Spielraum zu lassen. Verwalten sei nicht nur Erhaltung von Bestehendem, sondern auch schöpferisches Gestalten. Die nationalsozialistische Verwaltung sei daher nicht mehr normenverstrickte Gesetzesvollziehung, wohl aber Rechtserfüllung im wahrsten Sinne.

Schließlich sei noch Huber[15]) angeführt, welcher zu den Schwierigkeiten, die sich für das Gemeinschaftsleben aus dem Fehlen gesetzlicher Bestimmungen ergeben können, folgende Stellung einnimmt: Das starre Gesetzmäßigkeitsdenken der früheren Zeit, müsse hier zu einem Versagen der staatlichen Verwaltung und Rechtspflege führen. Heute sei grundsätzlich bei solchen „Lücken in der Gesetzesordnung" von den Behörden der Verwaltung oder der Justiz das ungeschriebene völkische Recht selbst zur Anwendung zu bringen. Verwaltung und Justiz hätten hier die hohe und verantwortungsvolle Aufgabe, selbst das Recht zu schöpfen. Vorausgesetzt sei hierbei, daß das Schweigen des Gesetzes nicht auf der bewußten Absicht des Führers beruhe, das betreffende Sachgebiet der gesetzlichen Ordnung zu entziehen. Wo aber eine solche stillschweigende Absicht des Führers nicht zu erkennen sei, hätten Richter und Verwaltungsbeamte selbst als Wahrer und Vollstrecker des völkischen Rechts gemäß den Grundsätzen der ungeschriebenen völkischen Ordnung zu verfahren.

Diese Anschauungen, die im grundlegenden Gegensatz zum liberalen Gesetzmäßigkeitsbegriff stehen, haben zweifellos dort Platz zu greifen, wo dringende Notfälle ein sofortiges Einschreiten der Behörde notwendig machen. Wenn man, wie bereits ausgeführt, auch heute noch aus dem Grundsatz nationalsozialistischen Ordnungsdenkens heraus in aller Regel die Zuständigkeitswahrung durch die Behörde verlangen muß, so können doch keine Bedenken dagegen bestehen, daß eine Behörde in Vollziehung des ihr bekannten Führungswillens dringende Notstände im Interesse der Volksgemeinschaft ausnahmsweise auch ohneKompetenz regelt. Im letzten Ergebnis steht ja das Wohl der Gemeinschaft höher als die

14) Frank, Deutsches Verwaltungsrecht, S. 134.
15) Verfassung S. 104.

Wahrung eines starren Prinzips. Dies gilt aber besonders für das Arbeitsleben, in welchem wegen Fehlens gesetzlicher Bestimmungen ein sozialpolitisch bedeutsamer Sachverhalt, der ohne staatliche Einschaltung nicht geregelt werden kann, keinesfalls unerledigt bleiben darf. Der Gesetzgeber ist zweifellos nicht in der Lage, alle Entwicklungsmöglichkeiten vorauszusehen und in Gesetzen zu berücksichtigen, möglicherweise würde auch die Einmaligkeit oder Plötzlichkeit eines Falles eine gesetzgeberische Lösung gar nicht geboten sein lassen, weil diese zu spät kommen würde. Der Einwand, daß die autoritäre Staatsführung auf solche Auswege nicht angewiesen sei, kann daher nicht durchgreifen. Deswegen wird aber gerade der RTA berechtigt sein müssen, den sozialpolitischen Willen der Staatsführung in Notfällen auch ohne gesetzliche Ermächtigung durchzusetzen. Sorgfältigste Beobachtung formaler Bestimmungen und gewissenhafte Erfüllung gedruckter Paragraphen wären sinn- und zwecklos, wenn die große Aufgabe der Gewinnung des deutschen Arbeitsmenschen für sein Vaterland unter formalen Bedenken und falscher Rücksichtnahme auf feingeschliffene Theorien leiden und in den Hintergrund treten müßte[16]).

Man wird also einen Begriff des sozialpolitischen Notstandes anerkennen müssen für gesetzlich nicht normierte Fälle, deren staatliche Ordnung das Arbeitsleben, die Sozial- und Wirtschaftspolitik der Staatsführung dringend verlangen. Ein derartiges Eingreifen des RTA auf der Grundlage der allgemeinen sozialpolitischen Linie der Führung, wird aber zu den Ausnahmefällen zählen müssen. Keinesfalls darf dieser Gesichtspunkt des sozialpolitischen Notstandes zur Konstruktion einer Generalklausel in oben erörtertem Sinne verwendet werden, das Notstandsrecht sollte vielmehr ausschließlich für wirkliche Notfälle vorbehalten sein und mit Zurückhaltung angewendet werden. Es kann sich ferner hierbei nur um vorübergehende, auf die Dauer der Störung des Arbeitslebens beschränkte Maßnahmen erstrecken. Auswahl und Umfang wird man jedoch dem pflichtgemäßen Ermessen des RTA überlassen müssen.

16) RTA Daeschner, Deutsches Arbeitsrecht 1935, S. 5 ff.

V. Die Nachprüfung der Treuhänderakte durch die Gerichte.

Alle Zuständigkeitsregelung würde ihres Wertes entbehren, wenn nicht eine übergeordnete Instanz jeweils die Einhaltung der Befugnisgrenzen nachzuprüfen und die sich aus Kompetenzüberschreitungen ergebenden rechtlichen Folgen festzustellen in der Lage wäre. Denn der Grundsatz, daß Unzuständigkeit einer handelnden Behörde die Wirkungslosigkeit ihrer Akte nach sich zieht und den Betroffenen nicht verpflichtet, gewinnt seine Bedeutung erst durch die Konstatierung dieses Ergebnisses im Einzelfalle.

Daran knüpft sich die Frage, in welcher Weise allgemein die Akte der Verwaltungsbehörde und speziell die der RTA einer gesetzlichen Kontrolle unterliegen.

Das geltende Verwaltungsrecht unterscheidet verschiedene, nach Graden abgestufte Behelfe gegen Verwaltungsakte.

Die schwächste Form bildet die Gegenvorstellung bei der tätig gewordenen Behörde, diese ist aber weder zur Überprüfung der Rechtslage noch zur Bescheiderteilung verpflichtet.

Als stärker in der Wirkung erscheint die Dienstaufsichtsbeschwerde, d. i. die formlose Beschwerde gegen einen Verwaltungsakt bei der der zuständigen Verwaltungsstelle vorgesetzten Behörde.

Aber auch die Dienstaufsichtsbeschwerde sichert dem Betroffenen nicht unter allen Umständen eine neutrale Würdigung seiner Beschwerdepunkte zu, obwohl dieses Angriffsmittel nicht selten von Erfolg sein wird. Ein Anspruch auf Überprüfung des Verwaltungsaktes steht auch hier dem Beschwerdeführer nicht zu.

Verfahrensmäßige Rechtsmittel gegen Verwaltungsakte sind: der Einspruch, die förmliche Beschwerde und das Verwaltungsstreitverfahren, sie geben dem Staatsbürger einen Anspruch auf Nachprüfung des von ihm angefochtenen Verwaltungsaktes. Ob ein Rechtsmittel und bejahendenfalls welches im Einzelfall anwendbar ist, bestimmt jeweils das Gesetz. Die erwähnten Rechtsmittel greifen in der Regel nicht allein Platz, vielmehr geht meistens der Einspruch der Rechtsbeschwerde, diese dem Verwaltungsstreitverfahren voran, in einigen Fällen kann die Anfechtung auch ursprünglich im Verwaltungsstreitverfahren vorgenommen werden. Während die Gegenvorstellung und die Dienstaufsichtsbeschwerde gegen einen Ver-

waltungsakt stets angebracht werden können, setzt der Gebrauch eines Rechtsmittels, also des Einspruchs, der Rechtsbeschwerde und des Verwaltungsstreitverfahrens, die gesetzlich normierte Zulässigkeit und die Beobachtung bestimmter Verfahrensvorschriften voraus, ein allgemeines Rechtsmittelverfahren gegen Verwaltungsakte schlechthin ist nicht vorgesehen.

Für unsere Frage muß festgestellt werden, daß die Akte der RTA nicht im Rechtswege vor den Verwaltungsgerichten oder Verwaltungsbehörden angefochten werden können, der Gesetzgeber hat hierüber Bestimmungen nirgends getroffen, von unbedeutenden Ausnahmen im Heimarbeitsgesetz abgesehen.

Den Beschwerden bleibt also gegenüber Entscheidungen der RTA innerhalb der Verwaltung lediglich der Weg der Gegenvorstellung und der Dienstaufsichtsbeschwerde beim RAM offen; diese Möglichkeit wird bei dem Verantwortungsbewußtsein der genannten Sozialorgane gewiß nicht zu unterschätzen sein, bietet jedoch keine sichere Gewähr für eine objektive, das Interesse des Betroffenen gleichmäßig würdigende Behandlung.

Das deutsche Rechtssystem kennt sodann eine Kontrolle der Verwaltungsakte noch in anderer Form, und zwar auf dem Umwege über die Nachprüfung durch die ordentlichen Gerichte, wenn ein Verwaltungsakt eine Vorfrage in einem Zivil- oder Strafprozeß bildet. Es ist dies die sogenannte Inzidenzprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte, welche von weittragender Bedeutung für unser Staatsrecht geworden ist und in unserer Zeit der Umbildung der staatsrechtlichen Begriffe wieder ein umstrittenes Problem bildet.

A. Die Lehre von dem richterlichen Prüfungsrecht.

1. Die Zeit bis zur nationalen Revolution.

Die Problemstellung mag zunächst anhand einer kurzen historischen Übersicht über die Entwicklung des richterlichen Prüfungsrechts gegenüber Akten der Gesetzgebung und Verwaltung aufgezeigt werden.

In der Zeit, als der Absolutismus im Kampf gegen die Stände eine einheitliche starke Staatsgewalt in den europäischen Ländern aufgerichtet hatte, wurde von dem französischen Gerichtspräsidenten Montesquieu (1689—1755) in Ausgestaltung der Gewaltenteilungslehre des Engländers Locke (1632—1704) die Forderung erhoben, daß die Staatsgewalt nicht in einer Hand vereinigt sein dürfe, sondern in drei Gewalten: Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung aufgeteilt werden müsse, wenn Freiheit und Schutz des Bürgers gegenüber dem Staat gewährleistet sein sollten. Die gegenseitige Unabhängigkeit der Gewalten und ihre Beschränkung auf das ihnen übertragene Ressort sollten verhindern, „daß der einzelne Staatsbürger durch die in einer Hand vereinigte Fülle der Staatsgewalt erdrückt werde"[1]).

Diese Dreiteilung der Staatsgewalt richtete sich gegen den damals bestehenden Polizeistaat, der sich nach Ablösung des Justizstaates von der richterlichen Bindung und Kontrolle freigemacht und die unumschränkte Herrschergewalt des Monarchen über die Untertanen begründet hatte. Als dann der Absolutismus durch den Konstitutionalismus verdrängt wurde, fand die Montesquieu'sche Gewaltenteilungslehre in den modernen Verfassungen allenthalben Eingang, wenn sie auch nirgendwo restlos verwirklicht worden ist. Die Staatslehre bezeichnet diese Zeit als die des liberalen Rechtsstaates, deren spezifische Einrichtungen in den bürgerlichen Grundrechten, in der Gewaltenteilung, in dem Vorrang des Gesetzes, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und der Kontrolle der Gesetzgebungs- und Verwaltungsakte durch unabhängige Gerichte oder Verwaltungsgerichte bestanden. Dieses Verfassungssystem erstrebte

1) Helfritz, Volk und Staat, S. 80.

den Schutz der persönlichen Freiheit und des Eigentums des Staatsbürgers, „es geht im Verhältnis zwischen dem Staat und dem einzelnen seiner Staatsgewalt unterworfenen Bürger von der Rechtssphäre des letzteren aus, gewährleistet ihm in den Grundrechten eine staatsfreie Sphäre und billigt dem Staat nur eine beschränkte Erfassung der Einzelperson zu"[2]). Willkürmaßnahmen der Behörden gegenüber dem Einzelnen soll das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung verhindern, d. h. die Bindung der Verwaltung an das Gesetz erfordert für jede Inanspruchnahme des Bürgers eine gesetzliche Ermächtigung. Das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Verwaltungsakten — von Verwaltungs- oder ordentlichen Gerichten ausgeübt — bezweckte auf der so verfolgten Linie den Rechtsschutz des Einzelnen gegenüber etwaigen Übergriffen der Verwaltung. Das Maß der staatlichen Eingriffsbefugnisse in die Freiheitssphäre des Bürgers bestimmte das aus Volksvertretern zusammengesetzte Gesetzgebungsorgan, eine gesetzmäßige Verwaltung hatte diese Beschränkung der Staatsgewalt zu beachten, die unabhängigen Gerichte oder Verwaltungsgerichte prüften im Rahmen ihrer Aufgaben, ob diese Bindung der Verwaltung beachtet wurde.

Die Tendenz des Gewaltenteilungsprinzips, daß die von einander unabhängigen Gewalten Gleichgewicht besitzen sollten, konnte indes nicht absolut verwirklicht werden. Je nachdem, welche Gewalt überragenden Einfluß im Staatsapparat besitzt, unterscheidet man bei den Verfassungsstaaten Gesetzgebungsstaaten, Exekutivstaaten und Justizstaaten. Staaten letzterer Prägung kennzeichnen sich darin, daß in ihnen der Justiz die Überwachung der Gesetzgebung und der Verwaltung durch besondere, hierzu bestellte Gerichtshöfe übertragen ist, also die wesentlichen politischen Entscheidungen der Justizkontrolle unterliegen; ferner charakterisiert den Justizstaat, daß in ihm die Anfechtung von Verwaltungsakten und die Verfolgung öffentlichrechtlicher Ansprüche im ordentlichen Rechtsweg zulässig ist. In der Entwicklung des deutschen Staatsrechts erlebte der Gedanke des Justizstaates, der in Frankreich schon im Jahre 1795 aufgegeben worden ist, seinen Höhepunkt im Entwurf der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. 3. 1849 (§ 182), indem dort vorgesehen war, daß die Verwaltungsrechtspflege aufhört und über alle Rechtsverletzungen die Gerichte entscheiden sollen. Verwirklicht wurde dieser Grundsatz später nur in den Verfassungen der Hansestädte Hamburg (1866) und Bremen (1894), die dem Bürger die Anrufung der ordentlichen Gerichte gegen Verfügungen der Verwaltung gewährten, in den übrigen deutschen Ländern war die Verwaltungskontrolle besonderen Verwaltungsgerichten übertragen. Die Reichsverfassung von 1871 behandelte diesen Fragenkomplex nicht.

2) Helfritz aaO. S. 151.

In der Weimarer Verfassung war die Kontrolle der Verwaltungsakte durch Verwaltungsgerichte bestimmt (Art. 107 RV) und gewisse politische Staatsakte unterbreitete man dem Staatsgerichtshof und dem Reichsgericht, die typischen Merkmale des Justizstaates fehlten also. Von einem Justizstaat kann daher hinsichtlich des Weimarer Verfassungsstaates nicht gesprochen werden, vielmehr war er ursprünglich ein Gesetzgebungsstaat und strebte in der Krisenzeit vor der nationalen Revolution auf einen präsidialen Exekutivstaat zu[3]).

Das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen, welches in der Zeit der Reichsverfassung von 1871 nicht galt, wurde jedoch unter der Weimarer Verfassung von der Wissenschaft überwiegend anerkannt[4]) und von der Justiz selbst ausgebaut. Aus Art. 102 RV in Verbindung mit § 1 GVG, welche die Unabhängigkeit des Richters und seine ausschließliche Unterwerfung unter das Gesetz statuieren und aus dem Fehlen einer gegenteiligen Vorschrift leiteten die Gerichte die Befugnis her, vor ihrer Anwendung die Gesetze auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin zu prüfen[5]). Die Landesgesetze kontrollierten die Gerichte gemäß dem Grundsatz des Art. 13 Abs. 1 RV: Reichsrecht bricht Landrecht auf ihre Vereinbarkeit mit dem Reichsrecht. Die Gültigkeit der Rechtsverordnungen unterlag der Nachprüfung nach den Grundsätzen des Vorranges und des Vorbehaltes des Gesetzes.

Die Kontrolle der Verwaltungsakte oblag instanzenmäßig den gemäß der Weimarer Verfassung im Reich und den Ländern bestehenden Verwaltungsgerichten (Art. 107 RV), also nicht der Justiz, jedoch erstreckte sich das Prüfungsrecht der ordentlichen Gerichte auch auf Verwaltungsakte, sobald diese eine Vorfrage in zivilen Rechtsstreitigkeiten bildeten. Die Rechtslehre hat in dieser Hinsicht die Rechtsgebilde der Tatbestands- und Feststellungswirkung entwickelt, welche ihre Grundlage wiederum in der Gewaltenteilungslehre besitzen. Grundsätzlich sind nämlich, wie bereits gesagt, die einzelnen Gewalten von einander unabhängig. Justiz und Verwaltung sind daher nicht verpflichtet, ihre Akte gegenseitig anzuerkennen, vielmehr ist jedes Ressort berechtigt, alle für seine Entscheidung erheblichen Vorfragen, auch soweit diese zur Zuständigkeit eines anderen Ressorts gehören, selbst zu entscheiden. Hiervon bestehen aber wichtige Ausnahmen, in denen gegenseitige Bindung gesetzlich bestimmt ist, also eine Wirkung über den Ressortbereich dem Akt beigelegt ist. Man unterscheidet dabei die Tatbestandswirkung, d. h. das eine Ressort ist an die bloße Tatsache, daß ein Akt des anderen Ressorts vorliegt, gebunden, und die Feststellungswir-

3) Huber, Verfassung, S. 122.
4) Teilweise stieß dieser Grundsatz auch auf Ablehnung, so z. B. Anschütz, aaO. Anm. 7 z. Art. 13 RV. S. 106.
5) RGZ. 111/322.

kung, d. h. das eine Ressort ist an die Feststellungen gebunden, welche das andere Ressort für seine Entscheidung hinsichtlich des in Frage stehenden Sachverhalts getroffen hat.

Diese Grundsätze verpflichten also die ordentlichen Gerichte, Verwaltungsakte anzuerkennen, soweit Tatbestands- oder Feststellungswirkung vorliegt, aber auch ohne gesetzliche Anordnung hatten die Gerichte rechtsgestaltende Verfügungen der Verwaltung als verbindlich anzusehen.

Im engen Zusammenhang damit steht die Lehre vom fehlerhaften Staatsakt. Zwar ist es nicht Sache der Justiz, fehlerhafte Akte der Verwaltung aufzuheben, sondern die der Verwaltungsgerichte, jedoch war das richterliche Prüfungsrecht auch insoweit anerkannt, als es wegen des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung inzidenter die Gültigkeit der Verwaltungsakte unter dem Gesichtspunkt von Strafe, Anspruch oder Schadenshaftung kontrollierte. Grundsätzlich wurde hier ein volles Prüfungsrecht als bestehend angesehen, ausgenommen die obenerwähnten gesetzlich vorgesehenen Fälle, in denen nur die abstrakteRechtsmäßigkeit zu prüfen war oder die Verwaltungsakte gegenüber der Justiz als rechtskräftig erschienen. Das richterliche Prüfungsrecht erstreckte sich dabei auf die nach der Rechtslehre erforderlichen Gültigkeitsvoraussetzungen für den rechtswirksamen Verwaltungsakt, als welche im wesentlichen gelten: Übereinstimmung des Verwaltungsaktes mit dem Gesetz, sachliche und örtliche Zuständigkeit, Beachtung der gesetzlich vorgeschriebenen Form- und Verfahrensvorschriften sowie tatsächliche und rechtliche Möglichkeit der Anordnung. Verstöße gegen einen dieser Grundsätze bewirkt die Ungültigkeit des Verwaltungsaktes[6]). Ein ungültiger Verwaltungsakt bindet weder den Bürger noch die Gerichte.

Darüber hinaus dehnten die Gerichte ihre Prüfungszuständigkeit noch auf das verwaltungsmäßige Ermessen aus, indem sie bei Vorliegen von Willkür- oder Ermessensmißbrauch dem Verwaltungsakt ebenfalls die Rechtmäßigkeit absprachen[7]).

Dieses außerordentlich weitgehende richterliche Prüfungsrecht, welches sich unter der Herrschaft der liberalen Staatsidee entwickelt hatte, zeigt ein weitgehendes Eindringen der Justiz in das Gebiet der Verwaltung und eine umfassende Kontrolle der Gesetzgebung und Verwaltung. Huber bezeichnet diesen Zustand als „apokryphen Justizstaat", weil die an sich bestehende verwaltungsgerichtliche Kontrolle durch die Justiz zum Zwecke des bürgerlichen Rechtsschutzes versteckter maßen erweitert worden sei[8]).

6) vgl. Fleiner aaO. S. 203.
7) RGZ 121/233; 147/182.
8) Huber, DR 1935/403.

2. Die herrschenden Grundsätze.

Die nationale Revolution des Jahres 1933, die ja nicht einen bloßen Regierungswechsel darstellt, sondern „einen völligen Umbruch der Weltanschauung, darüber hinaus aber eine grundstürzende Änderung des staatlichen und politischen Denkens überhaupt" im Gefolge hatte[9]), bedingte für das erneuerte Reich eine von dem liberalen Weimarer System gänzlich verschiedene, dem nationalsozialistischen Ideengut entsprechende Staatsauffassung. Der parlamentarisch-demokratische Verfassungsstaat, der seine Untauglichkeit bewiesen hatte, wich dem völkischen Führerstaat. Dieser sieht seine Ausgangsstellung in der einheitlichen Befehlsgewalt des Führers. „Das Staatsrecht des Dritten Reiches ist die rechtliche Formulierung des geschichtlichen Wollens des Führers"[10]). Eine Trennung der Gewalten und eine qualitative Überlegenheit einer Gewalt hat innerhalb der Einheit der Staatsgewalt im nationalsozialistischen Führerstaat keine Daseinsberechtigung mehr[11]). Die staatsrechtliche Erneuerung der nationalsozialistischen völkischen Gemeinschaft ist aber noch im Werden begriffen und harrt der Kodifikation. Zunächst sind nur die notwendigsten gesetzgeberischen Maßnahmen auf dem Gebiet der Staatsverfassung in einer Anzahl von Grundgesetzen getroffen worden, im übrigen hat der nationalsozialistische Staat die mit seiner Idee zu vereinbarenden Einrichtungen, allerdings mit veränderter politischer Deutung, übernommen. Schon heute kann aber als grundlegend für die neue Staatslehre folgendes angesehen werden: An Stelle der Gewaltenteilung: Gesetzgebung, Verwaltung, Justiz, ist unter dem Oberbegriff der einheitlichen, unteilbaren Führungsgewalt die Ordnung von Gesetzgebung, Verwaltung und Rechtsprechung getreten, soweit der Führer diese Funktionen nicht selbst ausübt. Gesetzgebung, Rechtsprechung und Verwaltung sind heute keine Gewalten mehr, die sich unabhängig gegenüberstehen, sie sind lediglich verschiedene Funktionen der einheitlichen Führungsgewalt, sie stehen „in einem grundsätzlichen Verhältnis der Gefolgschaft, der Ausführung zur eigentlichen politischen Führung"[12]). Nur Zweckmäßigkeitserwägungen, nicht Grenzen der Rechtsmacht des Führers bewirken, daß in aller Regel ausführend die Organe tätig werden[13]). Was die Justiz von der Verwaltung unterscheidet, ist nicht, daß hier das Recht, dort die Zweckmäßigkeit herrscht, sondern es ist die Verschiedenheit ihres Auftrages im Volksganzen: der Verwaltung obliegt die gestaltende Lö-

9) RM Lammers: Vortrag „Staatsführung im Dritten Reich" RVBl. 1928/563.
10) RM Dr. Frank auf der 5. Tagung der Akademie für Deutsches Recht.
11) Ipsen 205, 207.
12) Scheuner RVBl. 1936/439.
13) Freisler aaO. S. 195.

sung praktischer Aufgaben des Volkslebens sowie die Vollziehung der Gesetze und Verordnungen, der Justiz die Streitentscheidung[12]). Die gesamte Staatsgewalt vereinigt sich also in der obersten Führungsgewalt des Führers, neben ihr besteht keine andere „Gewalt". Auch die Justiz bildet hier keine Ausnahme, sie wird ebenfalls lediglich im Auftrage des Führers als obersten Gerichtsherrn tätig[14]). Unberührt geblieben ist ihre Unabhängigkeit in der Rechtsfindung — (man hat dies als „Freistellung vom Dienstbefehl" bezeichnet)[15]) —, jedoch stellt sie im Staatsorganismus keine selbständige, von der Führungsgewalt losgelöste Gewalt dar. In diesem Sinne ist auch die Justiz heute politisch[16]), sie kann sich nicht in Gegensatz zur Führung stellen. Eine Gegnerschaft der Funktionen des Führerstaates untereinander ist nicht denkbar, sie haben sich sinnvoll zum Wohle des Volksganzen zu ergänzen.

Diese Umformung der verfassungsmäßigen Ideologie des deutschen Staatsorganismus bedingt zwangsläufig eine Neuordnung des Verhältnisses von Justiz zur Verwaltung und Gesetzgebung, insbesondere hinsichtlich des richterlichen Prüfungsrechts. Wie oben bereits erwähnt, entstand dieses aus dem Mißtrauen des Bürgers gegenüber dem Staat, aus dem Bedürfnis, daß die bürgerlichen Rechte gegen Übergriffe des Staates geschützt werden müssen. Diese rein individualistische Auffassung hat in dem auf den gemeinen Nutzen des Volksganzen abgestellten nationalsozialistischen Staat keine Berechtigung mehr, der Einzelne hat gegenüber dem Volksganzen zurückzutreten. Andererseits ist auch der nationalsozialistische Staat ein echter Rechtsstaat, „in dem es streng und unverbrüchlich nach Gesetz und Ordnung zugeht"[17]). Wie Helfritz nachgewiesen hat, ist „Rechtsstaat" und „liberaler Staat" nicht dasselbe, auch der nationalsozialistische Staat ist ein Rechtsstaat, weil er alle wesentlichen Einrichtungen der Rechtsstaatlichkeit aufweist[18]). Der nationalsozialistische Rechtsstaat ist aber nicht mit dem Geist und den Grundsätzen zu messen, auf denen der alte Staat aufbaute, sondern der nationalsozialistische Führerstaat ist ein Rechtsstaat, weil „im Interesse der Ordnung, und zwar gerade der Ordnung eines nationalsozialistischen Staates, gesetzmäßig funktionierende Einrichtungen notwendig sind"[19]).

An diesen kurz umrissenen Grundlagen des nationalsozialistischen Staates mußte sich das richterliche Prüfungsrecht neu ausrichten,

14) Huber, Verfassung, S. 152/153, als „oberster Gerichtsherr" bezeichnete sich der Führer selbst in seiner Reichstagsrede vom 13. 7. 1934.
15) Frank „Deutsches Verwaltungsrecht" S. 111.
16) Freisler aaO. S. 196.
17) C. Schmitt, JW 1934 S. 716.
18) Helfritz DJZ 1934 S. 426 ff.
19) C. Schmitt aaO.

ohne daß hierbei etwa für Gesichtspunkte der Gewaltenteilung Raum bleibt.

Für die bis zum Inkrafttreten des 1. Ermächtigungsgesetzes vom 24. 3. 1933[20]) erlassenen Gesetze verbleibt es bei den Prüfungsgrundsätzen, wie sie oben für die Zeit des Weimarer Staates dargestellt wurden, soweit nicht die nationalsozialistische Staatsführung die Rechtmäßigkeit solcher Gesetze und Verordnungen ausdrücklich rückwirkend bestätigt hat.

Ein gewisses beschränktes richterliches Prüfungsrecht besteht auch — vorwiegend in formeller Hinsicht —, soweit die Reichsregierung gemäß dem 1. Ermächtigungsgesetz vom 24. 3. 1933[21]) von der Verfassung abweichendes und gemäß dem 2. Ermächtigungsgesetz vom 30. 1. 1934[22]) verfassungsänderndes Recht zu setzen befugt war.

Durch das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches vom 1. 8. 1934[23]) und den im Zusammenhang mit diesem ergangenen Grundgesetzen ist sodann die unbeschränkte Volksführungsgewalt des Führers errichtet worden. Damit war die Gesetzgebungsbefugnis uneingeschränkt in den Willen der Führung übergegangen, über ihr steht keine höhere Norm, mit welcher der Führungswille im Einklang zu stehen hätte. Die Führung ist nicht mehr von der Verfassung abhängig, sondern die Führungsgewalt ist eigenständig und unbeschränkt; sie ist als solche jeder Kompetenzordnung entzogen. Zuständigkeitsabgrenzungen funktioneller, sachlicher oder räumlicher Art gelten für das Verhältnis der Organe untereinander, betreffen aber nicht den Führer. Die Verantwortung des Führers besteht allein vor der Geschichte, er besitzt das ungeteilte und unteilbare Imperium[24]). Daher müssen alle Akte der Führung als unnachprüfbar erscheinen, da sie einer Kontrolle schlechthin nicht zugänglich sind[25]).

Soweit dieGesetzgebung nicht vom Führer, sondern von hierzu beauftragten Organen ausgeübt wird, muß in Übereinstimmung mit der herrschenden Meinung das richterliche Prüfungsrecht weiterhin bejaht werden. Es gründet sich diese Prüfungszuständigkeit jedoch nicht auf eine Gewaltenteilung oder justizstaatliche Gedankengänge, sondern die Justiz stellt lediglich die Beobachtung der vorgeschriebenen Formerfordernisse und die Übereinstimmung der Gesetze oder Verordnungen mit dem Führerwillen fest, auf dessen ausdrückliche Ermächtigung jede nachgeordnete Rechtssetzungsbefugnis be-

---

20) RGBl. I. S. 141.
21) RGBl. I. S. 141.
22) RGBl. I. S. 75.
23) RGBl. I. S. 747.
24) Freisler aaO. S. 195.
25) vgl. Schack, RVBl. 1938 S. 73; Freisler aaO. S. 203, 204.

ruhen muß. Die Rechtsprechung dient damit dem Führer, indem sie mit zur Beobachtung und Verwirklichung des Führerwillens beiträgt. Nicht die Gegensätzlichkeit, sondern gerade die positive Einordnung der Justiz in die Staatsführung und ihr Zusammenwirken mit den übrigen Organen der Staatsverwaltung wird durch die Prüfung unterstrichen. Die obenerwähnte liberal-rechtsstaatliche Begründung des richterlichen Prüfungsrechts gegenüber Gesetzen und Verordnungen besteht jedenfalls nicht mehr[26]).

Ebenso rechtfertigt sich die präjudizielle richterliche Nachprüfung von Verwaltungsakten durch die ordentlichen Gerichte. Die grundsätzliche Kontrolle der Verwaltung durch die Verwaltungsgerichte besteht, von einigen organisatorischen Änderungen abgesehen, auch im neuen Reich weiterhin. Auch die inzidente Prüfung durch die ordentlichen Gerichte befindet sich, wie überwiegend anerkannt wird, nicht im Gegensatz zur Staatsführung, sondern fördert ebenfalls nur das nationalsozialistische Ordnungsprinzip, die Gesetzmäßigkeit der nachgeordneten Verwaltungstätigkeit als anerkannte Forderung des Volksgrundrechts. Verwaltungsinstanzen sind heute gewiß nicht weniger Fehlern und Irrtümern unterworfen als früher. Oft hängt von einer Verwaltungsentscheidung in hohem Maße das Wohl und Wehe eines Staatsbürgers ab, vielleicht sogar seine materielle und moralische Existenz. Vielfach sind auch Behörden kaum in der Lage, schwierige Rechtsfragen zu entscheiden, sodaß Rechtsirrtümer unvermeidlich auftreten müssen. Es besteht ferner selbst für die Gegenwart die Gefahr, daß Behörden im Bewußtsein des Fehlens jeder Rechtskontrolle durch Gerichte zweifellos die Grenzen ihrer Machtbefugnisse leichter überschreiten könnten[27]). Aus diesen Gründen erscheint eine Kontrolle der Verwaltungsakte als unbedingt notwendig, sie entspricht auch einem Bedürfnis des Volkes, „es verlangt, daß dem Einzelnen die Möglichkeit eröffnet werde, seine Sache in einem geordneten Verfahren von Grund auf prüfen zu lassen"[28]). Das deutsche Volk ist seit jeher daran gewöhnt, das Recht aus der Hand von Gerichten zu empfangen. Behörden, die nicht Gerichte sind, steht es mißtrauisch gegenüber. Der Volksgenosse wird als Ersatz für die Entscheidung des Führers nur die Entscheidung eines Gerichts anerkennen[29]). Die richterliche Kontrolle der Verwaltung in der überkommenen Form durch Verwaltungsgerichte und inzidenter durch die ordentlichen Gerichte wird daher von der Wissenschaft überwiegend als notwendig anerkannt[30]), nur verein-

26) Schack, RVBl. 1938 S. 73 ff.
27) vgl. auch Schmidt, RVBl. 1935 S. 406; Koellreutter daselbst 1938 S. 305.
28) Schmidt aaO.
29) Frank: Deutsches Verwaltungsrecht, S. 111.
30) So die Justizkontrolle bejahend: Köttgen aaO. S. 58; Laforet aaO. S. 186; von Köhler aaO. S. 19; Maunz aaO. S. 90.

zelt für den neuen Staat verneint. Höhn[31]) lehnt jede richterliche Nachprüfung, sei es durch Verwaltungsgerichte oder ordentliche Gerichte, ab, gibt aber die Notwendigkeit eine Kontrolle der Verwaltung an sich zu. Huber[32]), Sievers[33]), Schmidt[34]), Koellreutter[35]), Schelcher[36]) und Scheuner[37]) halten eine Kontrolle der Verwaltung mehr oder weniger für zulässig und notwendig, lehnen aber die Justizkontrolle grundsätzlich ab, über die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsaktes sollen lediglich die Dienstaufsichtsbehörden oder Verwaltungsgerichte entscheiden. Im übrigen sollen die Gerichte an Verwaltungsakte gebunden sein. Freisler versagt der Rechtspflege ebenfalls jede Kontrolle staatlicher Hoheitsakte, will aber eine Nachprüfung zulassen, wenn ein solcher Akt Vorfrage eines Rechtsstreits wird. Die Vorfragenentscheidung könne sich aber nicht auf die Zweckmäßigkeit, sondern höchstens auf die Hoheitsakteigenschaft selbst beziehen[38]). Im einzelnen gehen dann die Vorschläge eigene Wege hinsichtlich der Inhaltsbestimmung der Kontrolle. Hierauf ist aber hier nicht näher einzugehen, da dies den Rahmen der Arbeit überschreiten würde.

Demgegenüber verträgt sich nach Ipsen[39]) eine richterliche Kontrolle der Verwaltung durchaus mit der neuen Staatslehre. Nach dieser Ansicht ist es nicht ein unerträglicher Gedanke, daß Zivil- oder Strafgerichte über die Rechtsgültigkeit von staatlichen Hoheitsakten entscheiden, vielmehr bewirke die Kontrolle durch die Justiz als Dienstaufsicht einen Rechtsschutz des Einzelnen, der, in Vollkommenheit verwirklicht, ungleich gerechter werde sein können als der individualistische Parteianfechtungsprozeß vor Verwaltungsgerichten alter Prägung. Die Verwaltungsgerichte seien zu sehr auf die Bewertung der Güte der Verwaltung an sich, gemessen an einzelnen Verwaltungsakten, ausgerichtet, während die Justiz ihrem Wesen nach auf die generelle Norm, d. h. die allgemeine Ordnung in Lebenskonflikten zu sehen habe, wenn sie an die Ordnung eines konkreten Konflikts herangeht. Von ausschlaggebender Bedeutung aber sei der Gesichtspunkt, daß die Justizkontrolle nicht um der Justiz willen, sondern zur Gewährleistung der Vollkommenheit der Führung selbst eingeräumt wird[40]). Die Meinung Ipsens sei des-

31) Höhn, Deutsche Rechtswissenschaft, 1. 70.
32) Huber, DR 1935 S. 403.
33) Sievers, RVBl. 1937 S. 957.
34) Schmidt, RVBl. 1935 S. 405.
35) Koellreutter, RVBl. 1938 S. 306.
36) Schelcher, RVBl. 1935 S. 209.
37) Scheuner, RVBl. 1936 S. 493.
38) Freisler aaO. S. 205.
39) Ipsen aaO. S. 249 ff.
40) Ipsen aaO. S. 252.

wegen erwähnt, weil hier justizstaatliche Gedankengänge stark hervortreten. Sie ist aber als äußerst bedenklich abzulehnen.

Diesen Ansichten der Wissenschaft ist die Auffassung der Rechtsprechung hinzuzufügen. Sie handhabt das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsakten unter stillschweigender Aufrechterhaltung der früher aufgestellten Grundsätze auch weiterhin. So verlangt sie bei Gesetzen, daß sie ordnungsmäßig erlassen sind, lehnt aber eine Prüfung des Inhalts ab, wenn und soweit die Ermächtigungsgrundlage vorhanden ist[41]).

Die Zulässigkeit einer Kontrolle der Landesgesetze auf ihre Vereinbarkeit mit dem Reichsrecht wird verneint, nachdem die Landesgesetze gemäß § 3 der 1. NeuaufbauVO vom 2. 2. 1934[42]) der Zustimmung des zuständigen Reichsministers bedürfen. Damit sei die Gewähr gegeben, daß sie mit dem Reichsrecht übereinstimmen und daß Abweichungen von der Reichsregierung gebilligt werden. Es sei demgegenüber kein Raum und kein Bedürfnis für eine Nachprüfung vorhanden[43]).

Rechtsverordnungen prüfen die Gerichte weiterhin auf die Wahrung der gesetzmäßigen Form und der Ermächtigungsgrenze, verneinen aber die Prüfung der Zulässigkeit der Bestimmungen[44]).

Hinsichtlich der Verwaltungsakte nehmen die Gerichte die Befugnis für eine Inzidenzprüfung ebenfalls weiterhin für sich in Anspruch. Hier findet die Lehre von der Tatbestands- und Feststellungswirkung und vom ungültigen Verwaltungsakt mit einer unten noch zu erwähnenden Einschränkung hinsichtlich des politischen Hoheitsaktes uneingeschränkte Anwendung[45]).

Daß die Staatsführung selbst diesen Grundsätzen nicht ablehnend gegenübersteht, geht einmal daraus hervor, daß sie bisher in die von den Gerichten ständig gehandhabte Übung nicht eingegriffen hat. Sie hat aber auch die richterliche Kontrolle per argumentum e contrario anerkannt, indem sie vereinzelt in Gesetzen die richterliche Nachprüfung ausdrücklich untersagt hat. So z. B. sind Maßnahmen des Reichsministers des Innern auf Grund des sog. Grenzzonengesetzes vom 9. 3. 1937 (RGBl. I S. 281) der richterlichen Kontrolle entzogen. Hier handelt es sich um Staatshoheitsakte zur Abwehr irredentistischer Bestrebungen in Grenzgebieten und um Repressivmaßnahmen gegen Benachteiligungen Deutscher in Nachbarstaaten. Diese das Gebiet der Außenpolitik stark berührenden Staatshoheitsakte werden mit Recht von der Justiziabilität ausgenommen. Ferner sind Akte der Geheimen Staatspolizei ausdrücklich unnach-

41) RGZ 142/59, 144/310.
42) RGBl. I. S. 81.
43) RGZ 152/86.
44) RGZ 155/335; 144/256.
45) vgl. RGZ 147/183, 154/198.

prüfbar (§ 7 des Gesetzes über die Geheime Staatspolizei vom 12. 2. 1936 — GSS. 21, 28). Ähnliche Bestimmungen kennt das Gesetz über den Ausgleich bürgerlicher Rechtsansprüche vom 13. 12. 1934 und das Berufsbeamtengesetz. Dort ist die Entscheidung bestimmter Fragen den Zivilgerichten entzogen worden. Implicite ist damit anerkannt, daß im übrigen mit Ausnahme der Führerakte und der gesetzlichen Sonderbestimmungen eine inzidente gerichtliche Kontrolle der Verwaltungstätigkeit auch im neuen Staat zunächst rechtmäßig ausgeübt werden darf. Eine endgültige Regelung dieses umstrittenen Problems dürfte wohl von dem kommenden Reichsverwaltungsgesetz zu erwarten sein.

3. Justizlose Hoheitsakte.

Bei der Behandlung des Problems der richterlichen Nachprüfung von Gesetzen und Verwaltungsakten nimmt die Frage der nicht nachprüfbaren Staatshoheitsakte in der Rechtslehre einen breiten Raum ein. Es handelt sich um die Erkenntnis der Notwendigkeit, daß die Justiz mittels ihres Prüfungsrechts nicht in Reservate der politischen Führungsgewalt eindringen darf, daß Akte der politischen Staatsführung von jeder Kontrolle ausgeschlossen sein müssen, weil die politische Führung ein Ausfluß der Staatshoheit ist, die im Führerstaat keiner Kontrolle zugänglich ist. Ipsen[46]) drückt dies so aus: die absolute Grenze der Justiz und damit das maßgebliche Merkmal der Justizlosigkeit ist das Hoheitliche, der Hoheitsakt als sein Substrat. Übereinstimmend verlangt die Rechtslehre die völlige Ausscheidung der staatspolitischen Hoheitsakte, „justizlose Hoheitsakte", wie Ipsen sie nennt, aus der Prüfungszuständigkeit der Gerichte[47]). Diese Grenze richterlicher Prüfung wird auch bereits von den Verwaltungsgerichten teilweise bejaht, wobei diese sich auf die von der Rechtslehre entwickelten Gedankengänge stützen. Als Beispiel sei auf das Urteil des Hamburgischen Verwaltungsgerichts vom 7. 10. 1935[48]) hingewiesen. Dieses Verwaltungsgericht hat erstmalig klar zum Ausdruck gebracht, daß staatspolitische Verwaltungsakte nicht mit Erfolg im Verwaltungsstreitverfahren angefochten werden können. Es sei ein Unding, daß die Gerichte sich auch nur irgendwie auf das Gebiet der Staatspolitik begeben und möglicherweise im Einzelfall behördliche Maßnahmen staatspolitischer Natur

46) Ipsen aaO. S. 214.

47) vgl. Scheuner RVBl. 1936/439; Schack RVBl. 1934/593 und RVBl. 1938/74; Sievers RVBl. 1937/957; v. Köhler aaO. S. 19; Ipsen aaO. S. 210 ff.; Emig, aaO. S. 38; Freisler aaO. S. 205.

48) RVBl. 1935/1045, ähnlich auch der Württembergische Verwaltungsgerichtshof vgl. RVBl. 1937/778.

durchkreuzen und aufheben. Dazu sei das Gericht heute schlechterdings nicht berufen, finde doch der staatspolitische Verwaltungsakt letzten Endes seine Begründung und Rechtfertigung in den Lebensnotwendigkeiten des Staates, die zu wahren und zu sichern einzig Aufgabe der Regierung und Verwaltung sein könne. In bemerkenswerter Weise ist hier eine grundsätzliche Abkehr des Verwaltungsgerichts von formellen Bedenken zu Gunsten der Notwendigkeiten des Staates festzustellen. Neuerdings vertritt auch das Reichsgericht diesen Standpunkt, indem es Verwaltungsmaßnahmen zur Erhaltung der Staatssicherheit wegen ihres staatspolitischen Charakters von jeder richterlichen Prüfung ausschließlich und dem pflichtgemäßen Ermessen der berufenen Sonderbehörden vorbehält[49]).

Auf erhebliche Schwierigkeiten stößt aber die Bestimmung des Begriffs des staatspolitischen oder justizlosen Hoheitsaktes. Die einen[50]) halten eine katalogmäßige Normierung der justizlosen Hoheitsakte für erforderlich, andere wollen eine gesetzgeberische Generalklausel etwa des Inhalts, daß als politisch die Akte gelten sollen, die der Erhaltung von Volk und Staat und der Sicherung der politischen Ziele der Staatsführung dienen[51]). Die dritte Meinung[52]) schlägt eine Entscheidung von Fall zu Fall vor, weil schließlich jeder Rechtsstreit irgendwie politisch sein und damit die Lebensnotwendigkeiten des Staates berühren könne. Freisler[53]) hält den Begriff des Hoheitsaktes gegenwärtig überhaupt noch nicht für feststellbar, erst wenn die tatsächliche Abgrenzung deutlich im Leben herauskristallisiert sei, könne eine rechtliche Fassung gewonnen werden. Nach Ipsen stellt der Begriff des Politischen, der für das Problem des Hoheitlichen dienlich sein könne, einen Spannungsgrad dar, der einem bestimmten Konflikt innewohnt. Ob ein solcher Konflikt vorliegt, soll der Gesetzgeber von Fall zu Fall entscheiden. Eine enumerative Aufzählung könne einen lückenlosen Katalog der politischen Hoheitsakte nicht ergeben, vielmehr liege es in der Natur des Politischen, daß es jedem an sich unpolitischen Streitfall irgendwie anhaftet. Ipsen schlägt schließlich de lege ferenda vor, daß ein verwaltungsmäßiges Führungsorgan in die Lage versetzt werden müsse, jeden das Gebiet des Hoheitlichen überschneidenden Streit an sich zu ziehen, um entweder die politische Vorfrage selbst zu entscheiden und die weitere Jurisdiktion dem Gericht zu überlassen (teilweise Qualifikation) oder überhaupt die ganze Sache im Wege eines Ausgleichsverfahrens dem Gericht zu entziehen und eine verwaltungs-

49) RGZ 152/307.
50) Koellreutter RVBl. 1938/303.
51) Scheuner RVBl. 1936/442.
52) Ipsen aaO. S. 238 ff.
53) aaO. S. 206.

mäßige Entscheidung zu treffen[54]). So im Endergebnis auch das oben angegebene Erkenntnis des Hamburgischen Verwaltungsgerichts. Gegen diesen Ausweg aus der Antithese Justiz und Politik wendet sich Freisler[55]) mit überzeugenden Überlegungen. Er hält einmal den Richter zur Entscheidung politischer Fragen für ebenso geeignet wie den Verwaltungsbeamten. Sodann müsse aus verschiedenen Gründen eine Aufgabenentziehung irgendwelcher Art für die Justiz eine tödliche Wirkung haben. Man würde einer staatlichen Hoheitssparte das Vertrauen entziehen, die Justiz würde der Kontrolle durch ein anderes Organ unterworfen werden und damit praktisch der Beurteilung einer ebenfalls dem Führer nachgeordneten Stelle unterliegen. Ferner verliere die Justiz die Führerunmittelbarkeit und damit die Achtung, die sie im Volk genießen muß. Auch werde die Rechtssicherheit und Rechtsgewißheit erschüttert, wenn von vornherein der Gang des Verfahrens unbestimmt sei.

Diesen Argumenten ist nichts entgegenzusetzen, sie besitzen gegenüber Ipsen den Vorzug, daß sie den längst beseitigten Widerstreit zwischen Verwaltung und Justiz außer Betracht lassen und die Rechtspflege richtig in ihrer politischen Ausrichtung auf den Nationalsozialismus und in ihrer Bindung an das Gemeinwohl sehen. Eine so eingestellte Justiz kann keine Gefahr für die Staatsführung bilden, sondern wird in freier Entfaltung ihrer Fähigkeiten das Höchste für den Staat leisten, ohne daß es einer argwöhnenden Kontrolle bedarf.

Wie dieses Problem gesetzestechnisch auch gelöst werden mag, als geltendes Recht ist schon heute anzusehen der Grundsatz, daß Akte der staatspolitischen Führung nicht der Nachprüfung durch die Gerichte unterliegen[56]). Es wird sich hierbei regelmäßig um solche Ausnahmefälle handeln, die Sachgebiete betreffen, welche ausschließlich oder vorwiegend nach politischen Gesichtspunkten entschieden zu werden pflegen oder von Behörden ausgehen, die vorwiegend rein politische Entscheidungen zu treffen haben[57]).

---

54) So verwirklicht im Gesetz über die vermögensrechtliche Auseinandersetzung zwischen den Ländern und den vormals regierenden Fürstenhäusern vom 1. 2. 1939 (RGBl. I. 129).

55) aaO. S. 203, 214.

56) Schack RVBl. 1934/593 ff.

57) vgl. Württembergischer Verwaltungsgerichtshof in RVBl. 1937/778.

B. Die richterliche Prüfung der Treuhänderakte.

1. Verwendbarkeit der Rechtslehre.

Die oben aufgezeigten Grundsätze für das präjudizielle richterliche Prüfungsrecht gegenüber den Akten der Verwaltung haben auch für die hoheitliche Tätigkeit der RTA Anwendung zu finden. Diese von der allgemeinen Kontrollbefugnis der Gerichte auszunehmen, besteht keine Veranlassung, im Gegenteil, sie ist im Arbeitsrecht um so mehr notwendig, weil „nirgends wo anders Rechtsklarheit und Rechtssicherheit mehr erforderlich sind, als dort, wo es sich um die Belange des schaffenden Menschen handelt"[1]). So hat sich auch die herrschende Lehre[2]) und die Praxis der Gerichte[3]) eindeutig auf den zutreffenden Standpunkt gestellt, daß die Treuhändertätigkeit sich im Rahmen der gesetzlichen Befugnisse halten müsse und insoweit ein richterliches Prüfungsrecht gegeben sei.

Diese Auffassung rechtfertigt sich aus der Erwägung, daß die außerordentliche Machtfülle der RTA keine Nachprüfung im Verwaltungsrechtsweg kennt und ohne jede Kontrollmöglichkeit ein Zustand der Rechtsunsicherheit eintreten müßte, welcher sich wiederum störend auf die allgemeine Ordnung im Staat auswirken würde. Aber auch ein berechtigtes Rechtsschutzinteresse des Einzelnen, welches der nationalsozialistische Staat nicht leugnet, fordert eine Kontrollinstanz für die Verwaltungsakte der Treuhänderbehörden. Kaum anderswo im Rechtsleben kann eine Verwaltungstätigkeit von so weittragender wirtschaftlicher und ideeller Bedeutung werden, wie gerade in der Sozialordnung. Hierfür genügt der Hinweis, daß fast jede Treuhänderanordnung gegenüber dem Führer des Betriebes mit irgendwelchen wirtschaftlichen Leistungen verbunden ist und jede Widersetzlichkeit zu schwerer Bestrafung durch das soziale Ehrengericht und gegebenenfalls auch durch die Strafgerichte führen kann. Ein Beispiel möge dies erläutern: Ein RTA ist der Auffassung, daß ein Betriebsführer seine Gefolgschaft untertariflich entlohnt. Der Betriebsführer vertritt demgegenüber die

1) Mansfeld DArbR 1936/Heft 5.
2) Hueck-Nipperdey-Dietz, Vorbem. 11 zu § 19; Mansfeld-Pohl § 18 Anm. 3; Wehner aaO. S. 64; dagegen Huber DR 1935/903.
3) vgl. die angegebene Judikatur, S. 10 Anm. 5 und 6.

Meinung, er gehe bei seiner Lohnzahlung sogar über die Tarifsätze hinaus und weigert sich hartnäckig, den Anordnungen des RTA nachzukommen. Daraufhin veranlaßt der RTA ein Ehrengerichtsverfahren. Würde nun das Ehrengericht ohne Nachprüfung der Rechtsgültigkeit des Treuhänderaktes urteilen, so müßte es in derartigen Fällen schwere Strafen gegen widersetzliche Betriebsführer verhängen. In einem so gelagerten Fall[4]) hat die 1. Instanz auch den Betriebsführer zu einer hohen Ordnungsstrafe, in einem anderen[5]) ihm die Fähigkeit, Führer des Betriebes zu sein, abgesprochen. Erst die Berufung vor dem Reichsehrengerichtshof, welcher durch eingehende Nachprüfung einmal die Unzuständigkeit des RTA für Entscheidungen über Tariflohnfragen, andererseits die tatsächliche Einhaltung, ja sogar Überzahlung der maßgeblichen Tarifsätze feststellte, führte zur Freisprechung der angeklagten Betriebsführer. Offenbar hatte die 1. Instanz in jedem dieser Fälle die Entscheidung des RTA ohne Nachprüfung als richtig unterstellt, so daß zu Unrecht Strafen verhängt wurden. Eine ungerechte, nicht mit einem objektiv erwiesenen Gesetzesverstoß begründete Betrafung wird aber der nationalsozialistische Staat aus rechtsstaatlichem Denken heraus nicht billigen, selbst wenn dabei in gewissem Maße das Prestige eines RTA ungünstig beeinflußt werden sollte. Maß und Umfang der Befugnisse der RTA gegenüber den am Arbeitsleben unmittelbar Beteiligten: Unternehmern, Führern des Betriebes und Gefolgschaftsmitgliedern, ist gesetzlich umschrieben; was der Gesetzgeber nicht verlangt, sollte auch ein RTA bei aller Anerkennung seiner hohen Autorität nicht fordern. Es entspricht daher gerechtem Volksempfinden, wenn in solchen Fällen eine Korrektur der Treuhänderentscheidung durch die Gerichte stattfindet. Im Hinblick darauf wird man auch für die Jetztzeit fordern müssen, daß weiterhin Arbeitsgerichte und soziale Ehrengerichte inzidenter die Treuhänderanordnungen auf ihre Rechtsgültigkeit hin prüfen, bevor sie diese für ihr richterliches Erkenntnis zugrunde legen[6]).

2. Justizlose Treuhänderakte.

Es erhebt sich die Frage, ob nicht das grundsätzlich für das Gebiet der allgemeinen Verwaltungstätigkeit der RTA zu bejahende richterliche Prüfungsrecht eine Einschränkung erleidet, soweit deren Akte „justizlos" in dem obenerwähnten Sinne sind. Bezeichnet man als grundsätzlich nicht nachprüfbar solche Staatsakte, „die die Sicherheit und den Bestand des Staates und der ihn tragenden Einrichtun-

4) vgl. Urteil des REGH vom 30. 11. 1937, ArbRSam. Bd. 31 II. 433.
5) vgl. Urteil des REGH vom 18. 2. 1936, ArbRSam. Bd. 26 II. 149.
6) a.A. Huber DR 1935/403.

gen zum Gegenstand haben"[7]), so wird man die gestellte Frage für die Regel verneinen müssen. Allgemein ist der Inhalt aller Treuhändertätigkeit nach dem AOG der Schutz der am Arbeitsleben unmittelbar Beteiligten, an dessen Verwirklichung der Staat allerdings aus allgemeinen politischen Gründen ein wesentliches Interesse hat. Gegenstand des treuhänderischen Handelns ist also stets der Betrieb und der von ihm erfaßte Peronenkreis. Wird die Ordnung im Betriebe durch unsoziales Verhalten der Betriebsangehörigen oder eines von ihnen gestört, so wird sich dieser vom Gesetzgeber mißbilligte und vom RTA zu ordnende Zustand meistens auf einen geringen, jedenfalls zahlenmäßig begrenzten Personenkreis beschränken. Eine Gefährdung des Staates oder der ihn tragenden Einrichtungen — der Betrieb dürfte als solcher im letzteren Sinne nicht anzusehen sein — wird jedenfalls nicht eintreten können. Es sind daher m. E. im normal sich abwickelnden Arbeitsleben kaum Fälle denkbar, in welchen eine Treuhändertätigkeit als Akt der Staatspolitik angesehen werden könnte[8]). Nimmt eine arbeitsrechtliche Frage ausnahmsweise staatspolitischen Charakter an, so wird regelmäßig auch die Zuständigkeit anderer Behörden vorliegen, z. B. der Geheimen Staatspolizei, wenn politisch unzuverlässige Betriebsangehörige unschädlich zu machen sind, oder des Regierungspräsidenten auf Grund des Grenzzonengesetzes[9]), falls irredentistisch tätige Minderheitsangehörige in Betrieben unter dem Schutz von Staatsverträgen Unruhe stiften und deshalb entfernt werden müssen.

Eine andere Beurteilung erfordern die Treuhänderakte auf Grund der LohngestaltungsVO. Wie schon bemerkt, überträgt diese VO den RTA und den SRTA eine eminente staatspolitische Aufgabe, nämlich die Sicherung der Durchführung des Vierjahresplanes und der Reichsverteidigung von der lohnpolitischen Seite her. Hier haben die RTA nicht zwischen den Interessen der Unternehmer und Beschäftigten den Ausgleich herbeizuführen, sondern allein einem großen, vorwiegend außenpolitischen Ziel der Staatsführung zu dienen, zu dessen Verwirklichung sie sogar, besonders die Beschäftigten, zur Verzichtleistung auf konjunkturmäßige Vorteile zwingen müssen. Die Zuständigkeit der RTA verläßt also bei Anwendung der LVO deutlich erkennbar das sozialpolitische Aufgabengebiet des AOG, um sich in den Bereich der staatspolitischen Führung zu begeben. Das damit zugleich bedingte Ausschalten der privaten Interessen der am Arbeitsleben Beteiligten zu Gunsten des höherwertigen Gemeinwohles läßt das sonst anzuerkennende Rechtsschutzbedürfnis des Einzelnen ausscheiden. Eine gerichtliche Kontrolle

7) Schack RVBl. 1938/74.
8) vgl. Wehner aaO. S. 66.
9) Diese Fälle sind im oberschlesischen Industriegebiet häufig vorgekommen.

der Treuhänderakte nach der LohngestaltungsVO kann daher nicht stattfinden, über politische Staatsakte haben Justizorgane nicht zu urteilen. Es ist also den Gerichten verwehrt zu prüfen, ob im einzelnen die Voraussetzungen vorliegen, unter welchen die Anwendbarkeit der LohngestaltungsVO gegeben ist. Es sind dies die Fragen, ob eine Beeinträchtigung des Vierjahresplanes oder der Reichsverteidigung zu gewärtigen ist, ob diese Gefahr gerade in der Entwicklung der Löhne und Arbeitsbedingungen liegt, schließlich, ob die getroffene Maßnahme geeignet und zweckdienlich ist. Norm alles Handelns ist für die RTA und SRTA lediglich das pflichtgemäße Ermessen, die verantwortliche Beurteilung der Lage und der zu ergreifenden Maßnahmen. Es braucht also für den Einzelnen und für das Gericht die Notwendigkeit einer solchen Anordnung nicht einmal auf den ersten Blick ersichtlich zu sein, entscheidend ist die Berufung des RTA oder SRTA auf die LohngestaltungsVO, ferner bei der Festsetzung von Höchst- oder Mindestlöhnen noch das Vorhandensein eines Erlasses des RAM, wonach der fragliche Wirtschaftszweig dieser Maßnahme unterworfen werden kann. Auf diese Feststellungen hat sich das Gericht bei Anwendung von Treuhänderakten auf Grund der LohngestaltungsVO zu beschränken.

Eine weitere Beschränkung der Handlungsfreiheit der RTA und SRTA wird indessen noch zu fordern sein: Der Treuhänderakt gemäß der LohngestaltungsVO darf nicht derartig außerhalb ihres Anwendungsgebietes liegen, daß seine Nichtigkeit sich jedem Beurteiler aufdrängt. Im Sinne des Reichsgerichts[10]) wäre dies dann der Fall, wenn die Treuhänderbehörde willkürlich handeln würde oder ein in so hohem Maße fehlsames Verhalten erkennen lassen würde, daß es mit den an eine ordnungmäßige Verwaltung zu stellenden Anforderungen schlechterdings unvereinbar ist. Man denke, um ein Beispiel zu konstruieren, an die Außerachtlassung der örtlichen Zuständigkeit oder an eine Maßnahme, die überhaupt nichts mit den Begriffen Lohnpolitik, Vierjahresplan und Reichsverteidigung zu tun hat, wie sie oben Seite 53, 54 angeführt wurde. Die Erzwingung von Unterhaltsleistungen, von welchen dort die Rede war, gehört weder in das Gebiet der Lohnpolitik noch des Vierjahresplanes noch der Reichsverteidigung, die Ungültigkeit und Unanwendbarkeit einer solchen Maßnahme wäre, wenn sie ergangen wäre, auf den ersten Blick sichtbar. Jedoch sei hierzu noch bemerkt, daß ein Einschreiten der RTA gegen einen einzelnen Beschäftigten oder Unternehmer etwa mit dem Befehl der Änderung eines Einzelarbeitsvertrages, durchaus denkbar wäre, wenn aus diesem eine Gefahr für die Lohnentwicklung erwachsen kann; dies ergibt sich aus der Generalklau-

---

10) RGZ. 147/182 ff.

sel, aber auch aus der Ermächtigung, in den vom RAM bestimmten Wirtschaftszweigen auch Einzelarbeitsverträge durch Höchst- oder Mindestlohn abzuändern. Weitere Fälle offensichtlicher Zuständigkeitsüberschreitung wären beispielsweise die Verletzung der Kompetenz anderer Behörden, insbesondere der Gerichte, sie wäre mit der Generalklausel und der Justizlosigkeit des Aktes nicht zu decken. Praktische Beispiele hierfür lassen sich z. Zt. nicht anführen. Es ist indessen der Grundsatz der Unnachprüfbarkeit der RTA-Akte gemäß der LohngestaltungsVO festzustellen. Ob diese VO anzuwenden ist, haben allein die RTA zu entscheiden, zu Korrekturen und Beseitigung rechtsungültiger Anordnungen sind ausschließlich die übergeordneten politischen Instanzen, also die Reichsregierung, insbesondere der RAM befugt. Lediglich ganz schwere und offensichtliche Kompetenzverletzungen würden zur Nichtanwendung von RTA-Anordnungen seitens der Gerichte führen müssen. Im wesentlichen ergibt sich aus dieser Behandlung der RTA-Akte kein Unterschied gegenüber dem anerkannten richterlichen Prüfungsrecht hinsichtlich der Treuhändertätigkeit nach dem AOG. Denn das Verwaltungsermessen entzieht sich auch sonst der Nachprüfung durch die Rechtspflege und um ein solches geht es allein bei der Handhabung der LohngestaltungsVO, im übrigen bestehen aber keine Form- oder Verfahrensvorschriften, welche die RTA zu beobachten hätten. Man wird also Mansfeld[11]) im Ergebnis zustimmen müssen, wenn er die allgemeinen Regeln des richterlichen Prüfungsrechts auch auf diese Anordnungen der RTA und SRTA Platz greifen lassen will. Der Unterschied zwischen Treuhänderakten nach dem AOG und den nach der LohngestaltungsVO kann demnach insoweit nur ein begriffsmäßiger und qualitativer sein.

3. Umfang des richterlichen Prüfungsrechts.

Die von der Rechtslehre und der Praxis der Gerichte entwickelten Grundsätze über das richterliche Prüfungsrecht gegenüber Verwaltungsakten, soweit ein solches als gegeben anzusehen ist, sind auf die Rechtsnatur des einzelnen Verwaltungsaktes abgestellt und gelten nicht ohne Einschränkung für alle Verwaltungstätigkeit schlechthin. An dieser Stelle kann eine umfassende Darstellung der in der Wissenschaft umstrittenen Fragen über die jetzige und für die Zukunft vorgeschlagene Handhabung der richterlichen Kontrolle der Verwaltungsakte nicht gegeben werden, die Darstellung wird sich auf die wesentlichen Punkte des Problems zu beschränken haben.

---

11) ARK, Lohngestaltung I.

Die Amtsbefugnisse der RTA teilt die Rechtslehre[12]) in verwaltende, rechtsprechende und rechtsetzende Verwaltungsakte. Soweit der RTA Streitentscheidungen vornimmt, wird man allerdings nicht von einer rechtsprechenden Tätigkeit reden können, denn es handelt sich hierbei nicht um ein prozessuales Verfahren im Sinne staatlicher Rechtsprechung, sondern um Verwaltungsentscheidungen, die besser unter die verwaltende Tätigkeit gezählt werden. Eine praktische Bedeutung kommt dieser Begriffsdifferenzierung jedoch nicht zu.

a) Die verwaltende Tätigkeit der RTA.

Als verwaltende Tätigkeit der RTA wird man alle diejenigen Akte zu bezeichnen haben, die nicht Tarifordnung oder Betriebsordnung sind, also nicht Akte der Rechtsetzung darstellen. Zu denken ist hierbei an die mannigfachen Anordnungen und Entscheidungen der RTA auf dem Gebiete der Betriebsverfassung, der Betriebsstillegung und Betriebseinschränkung, der sozialen Ehrengerichtsbarkeit, der Überwachung der Durchführung der Tarifordnung. Das richterliche Prüfungsrecht hinsichtlich dieser Verwaltungsakte erstreckt sich grundsätzlich nicht auf diejenigen Vorgänge, die zu der sachlichen Inhaltsbestimmung der Maßnahme geführt haben, d. h. auf den Bereich des pflichtgemäßen Ermessens des RTA. Notwendigkeit, sachliche Richtigkeit und Zweckmäßigkeit der Treuhänderanordnungen, also Fragen des Verwaltungsermessens, sind der richterlichen Nachprüfung grundsätzlich entzogen[13]). Dieser Grundsatz ist in Literatur und Rechtsprechung unbestritten. Erst kürzlich hat das Reichsgericht[14]) seinen Standpunkt wieder dahin erörtert, daß ordnungsmäßig ergangene Akte der Verwaltung grundsätzlich nicht der Nachprüfung unterliegen. Ausgenommen sind nach der ständigen Rechtsprechung des Reichsgerichts[15]) die Fälle, in denen der Beamte willkürlich gehandelt hat oder ein in so hohem Maße fehlsames Verhalten der Verwaltungsbehörde vorliegt, daß es mit den an eine ordnungsmäßige Verwaltung zu stellenden Anforderungen schlechterdings unvereinbar ist; die Fehlerhaftigkeit der beanstandeten Ermessensentscheidung müsse sich jedem sachlichen Beurteiler ohne weiteres aufdrängen, sie dürfe unter keinem möglichen Gesichtspunkt den Erfordernissen einer ordnungsmäßigen Verwaltung genügen. Dies sei insbesondere der Fall, wenn der Beamte überhaupt keine sachlichen Erwägungen angestellt habe, wenn er sich von zweifellos sachfremden Erwägungen habe leiten lassen oder,

12) Hueck-Nipperdey-Dietz, Vorbem. 11 ff. zu § 18, Mansfeld-Pohl Anm. zu § 18.
13) Hueck-Nipperdey-Dietz § 18 Vorbem. 16; Fleiner aaO. S. 257.
14) RGZ 147/179.
15) RGZ 121/233.

wenn er bewußt die ihm gesetzlich gezogenen Schranken überschritten habe. Stellt aber schon das Reichsgericht fest, daß derartige Ermessensüberschreitungen in der heutigen deutschen Verwaltung seltene Ausnahmen bilden, so wird demgegenüber noch umgekehrt betont, daß eine von dem Beamten getroffene Maßnahme von dem Gericht hingenommen werden muß, auch wenn diesem die Maßnahme als verfehlt erscheine. Hinsichtlich der RTA, deren persönliche und fachliche Qualitäten außer Zweifel stehen dürften, wird eine Prüfung des sachlichen Ermessens überhaupt nicht Platz zu greifen haben, weil bei ihnen Willkür und Ermessensüberschreitungen kaum vorkommen werden. Man wird also für ihre Entscheidungen, auch wenn sie nicht jedem ohne weiteres verständlich erscheinen, Willkür und Ermessensverletzung auszuschalten haben.

b) Entscheidungen von Verwaltungsbehörden sind ferner auch ohne besondere gesetzliche Bestimmung unnachprüfbar, soweit ihnen rechtsgestaltende Kraft innewohnt. Die Gestaltungsakte sind dadurch gekennzeichnet, daß durch diese eine Rechtslage geschaffen, geändert oder vernichtet wird, und zwar geschieht dies stets mit Wirkung für und gegen jedermann, auch für und gegen alle Verwaltungsbehörden und Gerichte. Die Gerichte haben sich nicht noch mit der Prüfung zu befassen, ob der Verwaltungsakt rechtmäßig ergangen ist, so z. B. bei der Berufung einer Person in das Beamtenverhältnis. Ähnlich ist in der Sozialverfassung die Berufung und Abberufung von Vertrauensratmitgliedern zu beurteilen. Mansfeld-Pohl erklären diese Akte zutreffend als rechtsgestaltende Entscheidungen des RTA und eine gerichtliche Nachprüfung nicht für zulässig, soweit die Sollvorschriften des § 8 AOG in Frage stehen, also ob die Voraussetzungen des Lebensalters, der persönlichen oder sachlichen Eignung im Einzelfall erfüllt sind. Im übrigen bejahen sie aber ein Prüfungsrecht, ob die zwingenden Voraussetzungen, also insbesondere die Vertrauensratpflichtigkeit des Betriebes, vorliegen[16]). Nach Huber[17]) hat auch hierüber keine richterliche Kontrolle stattzufinden, er legt also dem Treuhänderakt Tatbestandswirkung bei. Die Ansicht von Mansfeld-Pohl entspricht dem geltenden Verwaltungsrechtsgrundsatz, daß der rechtsgestaltende Verwaltungsakt nur auf etwaige Fehlerhaftigkeit hin einer Prüfung unterliegt, im übrigen aber das dem Akt zugrunde liegende Ermessen der Behörde nicht der Kontrolle zugänglich ist. Dem folgt auch die Praxis des Reichsehrengerichtshofes, welches in einem Fall den für einen nicht vertrauensratpflichtigen Betrieb berufenen Vertrauensrat nicht anerkannt hat[18]), weil die Zulässigkeit der Bestellung eines Ver-

16) aaO. § 19 Anm. 3 und § 8 Anm. 3.
17) Huber DR 1935/402.
18) ArbRSam. Bd. 31 I. S. 86.

trauensrates erst die notwendige Voraussetzung der allgemeinen Zuständigkeit des RTA für die von ihm getroffene Entscheidung bilde. Man muß dieser herrschenden Auffassung zustimmen, denn auch der RTA darf sich nicht gegen das Gesetz über zwingende Vorschriften hinwegsetzen. Insoweit ist gegen Huber und Hueck-Nipperdey-Dietz[19]) die rechtsgestaltende Wirkung der Berufung der Vertrauensmänner nicht anzuerkennen, vielmehr besteht diese nur hinsichtlich des Berufungsverfahrens und der Sollvorschriften des § 8 AOG. Das Gericht muß also die bestrittene Vertrauensrateigenschaft einer Nachprüfung unterziehen und feststellen, ob die Berufung ordnungsmäßig durch den RTA erfolgt ist. Die Berufung hat also nicht Tatbestandswirkung, d. h. die Gerichte müssen nicht die Bestellung des Vertrauensmannes als Tatsache hinnehmen und ohne weiteres zur Grundlage der Entscheidung machen. Es wäre auch ein durchaus unbilliges Ergebnis, wenn ein Betriebsführer gezwungen werden sollte, einem rechtlich nicht existenten Vertrauensmann die einem solchen gesetzlich zustehenden Vorzugsrechte einzuräumen.

c) Umstritten ist die Frage, inwieweit den Entscheidungen des RTA in Streitfällen rechtsgestaltende und damit feststellende Wirkung zukommt. So hat der RTA vielfach darüber zu befinden, ob Vertrauensmännern für Zeitverluste in Ausübung ihrer Tätigkeit der entgangene Lohn zu zahlen ist, ob und welche Geschäftsbedürfnisse der Betriebsführer zur Verfügung zu stellen hat. Hueck-Nipperdey-Dietz[20]) und Wehner[21]) bejahen in diesen Fällen die Feststellungswirkung der Treuhänderentscheidung, d. h. sie binde das Arbeitsgericht, wenn über die tatsächliche Leistung zwischen dem Unternehmer und Vertrauensmann eine Klage durchgeführt wird. Mansfeld-Pohl[22]) wollen eine inzidente Nachprüfung durch das Arbeitsgericht, also gegebenenfalls eine andere Entscheidung zulassen. Das Arbeitsgericht sei nicht an die Vorentscheidung des RTA gebunden und könne sie auch nicht zur Voraussetzung seines Urteils machen. Man muß sich bei der Frage dem Standpunkt Hueck-Nipperdey-Dietz, Wehners und Hubers anschließen, die die Treuhänderentscheidung mit Feststellungswirkung versehen. In diesen Fällen steht die gleiche Frage zweimal zur Entscheidung, und zwar als Ermessensfrage[23]), worauf es im wesentlichen ankommt. Es wäre ein Unding, wenn zwei Behörden der einheitlichen Staatsführung in der gleichen Sache zwei verschiedene gesetzauslegende Auffassungen vertreten würden, einmal beispielsweise, Zeitaufwand oder Auslagen

19) aaO. § 18 Vorbem. 17.
20) aaO. § 18 Vorbem. 14.
21) aaO. S. 68.
22) aaO. § 13 Anm. 7.
23) Nach Fleiner handelt es sich hier um eine nachprüfbare Gesetzesauslegung, nicht um eine Ermessensfrage.

seien erstattungsfähig, das andere Mal, sie seien nicht zu vergüten. Wenn auch das Gesetz die bindende Wirkung der Treuhänderentscheidung nicht erklärt, so müssen doch allgemeine Gründe der Staatsautorität dafür sprechen, daß diejenigen Entscheidungen der RTA, welche sich auf sachgemäßes Ermessen stützen, ohne an bestimmte gesetzliche Voraussetzungen gebunden zu sein, auch die Gerichte verpflichten. Dies wird ferner für den Fall gelten müssen, daß ein fristlos entlassener Vertrauensmann auf Wiedereinstellung klagt, nachdem noch vor der Entlassung der RTA die auf Grund des gleichen Sachverhalts beantragte Abberufung dieses Vertrauensmannes als unbegründet abgelehnt hatte. In einem solchen Fall hat ein Arbeitsgericht die fristlose Entlassung gebilligt, während der RTA die Abberufung als nicht erforderlich und unbegründet verweigert hatte[24]. Auch hier war nach pflichtgemäßem Ermessen von beiden Behörden zu prüfen, ob der gleiche Tatbestand einerseits zur Abberufung eines Vertrauensmannes, andererseits zur fristlosen Entlassung ausreicht. Wenn der RTA trotz einer Verfehlung des Vertrauensmannes diesem sein an hohe sittliche Eigenschaften geknüpftes Amt belassen hat, so konnte das Gericht nicht eine der schwersten Strafen, nämlich den Ausschluß aus der Betriebsgemeinschaft, billigen. Hier war der RTA als sozialpolitisches Organ der Regierung mehr zur Entscheidung berufen, sein Ermessen geht dem des Gerichts vor.

Anders dagegen die Entscheidungen des RTA in Betriebsverfassungsfragen. Hier handelt es sich nicht um Ermessensfragen, sondern um Entscheidungen, die zwingende Rechtsvorschriften zur Voraussetzung haben. Ob z. B. ein Betrieb vertrauensratspflichtig ist, ob und wie viel Vertrauensmänner zu berufen sind, hängt nicht vom Gutdünken des RTA ab, sondern von strengen Gesetzesbestimmungen; z. B., ob ein Nebenbetrieb oder Betriebsbestandteil räumlich weit vom Hauptbetrieb entfernt ist, ferner, ob ein Betrieb in der Regel mindestens 20 Beschäftigte aufweist, ist keine Ermessensfrage, sondern einer Auslegung des Gesetzes überlassen, wobei der Gesetzgeber die Entscheidung dem RTA überlassen hat. Ob der RTA im Einzelfall richtig das Gesetz erkannt hat, darf das Gericht nachprüfen, denn es ist dazu berufen, die Treuhändertätigkeit auf ihre Übereinstimmung mit dem Gesetz hin zu prüfen. Verletzt der RTA das Gesetz, so kann seine Entscheidung weder den Beteiligten Rechte oder Pflichten übertragen, noch kann sie die Gerichte binden.

d) Tatbestandswirkung und Feststellungswirkung sind Fernwirkungen des in einem Ressort ergangenen Staatsaktes, welche in das andere Ressort hinüberwirken. Sie bilden eine Ausnahme von dem

---

[24]) LAG Hannover, Urteil vom 12. 12. 1934 (10 S. 154/34) ARK, Vertrauensrat XIII, Einzelfragen 6.

verwaltungsrechtlichen Grundsatz, daß jedes Ressort in seiner Tätigkeit frei ist und an Akte einer anderen Behörde nicht gebunden ist. Tatbestandswirkung und Feststellungswirkung kann nur solchen Verwaltungsakten beigelegt sein, die ihrer Rechtsnatur nach entweder Verfügungen — staatliche Regelung des Rechtszustandes im Einzelfall — oder Verwaltungsentscheidungen — behördliche Streitentscheidung im Einzelfall — sind.

Die Verwaltungsbehörde tritt aber auch als Gesetzgeber auf, wo ihr die gesetzliche Ermächtigung erteilt wird, Rechtsverordnungen zu erlassen. Diese treffen, im Gegensatz zur Verwaltungsentscheidung und Verfügung eine abstrakte, an die Allgemeinheit gerichtete Regelung in Form eines Rechtssatzes, wie dies auch beim Gesetz der Fall ist[25]). Die Rechtsverordnung ist jedoch in ihrer Wirkung schwächer als das Gesetz, sie steht im Range nach diesem und ist in ihrer Rechtsgültigkeit bedingt durch die jeweilige gesetzliche Ermächtigung. Im Arbeitsrecht begegnet uns die Rechtsverordnung in Gestalt der Tarifordnung, dieser Rechtscharakter der Tarifordnung ist in Rechtslehre und Praxis unbestritten, da der Gesetzgeber ihr ausdrücklich rechtsverbindliche Kraft beigelegt hat (§ 32 AOG). Der Verwaltungsakt der Rechtsverordnung übt als materielles Gesetz eine bindende Wirkung auf die Gerichte aus, insoweit tritt uns der Verwaltungsakt in seiner stärksten Fernwirkung entgegen. Gegenüber den Tarifordnungen haben demnach die Gerichte grundsätzlich kein Prüfungsrecht, wenn diese die gesetzlich gezogenen Schranken einhalten. Es findet also demnach keine Kontrolle des Gerichts statt, ob die Tarifordnung ihrem Inhalt nach billig und gerecht ist, ob ihr Erlaß notwendig oder zweckmäßig war. Die Justiz hat die Tarifordnung als objektives Recht wie ein Gesetz anzuwenden. So kann z. B. einer untragbaren tariflichen Urlaubsregelung vom Gericht deswegen nicht die Anwendung verweigert werden, weil sie nicht nationalsozialistischen Rechtsgrundsätzen entspricht. Das Gericht kann sich ebensowenig über eine ausdrückliche tarifliche Regelung hinwegsetzen, wie über ein formelles Gesetz[26]).

e) Eine weitere, kompetenzbeschränkende Bindung des Arbeitsgerichts tritt ein, wenn gemäß § 32 AOG, § 91 AGG der RTA von seiner Befugnis Gebrauch macht, für bürgerlich-rechtliche Streitigkeiten aus der Tarifordnung die Arbeitsgerichtsbarkeit überhaupt auszuschließen, und die Entscheidung einem Schiedsgericht überträgt. Der Rechtsweg ist dann für solche Streitigkeiten unzulässig. Die Schiedsklausel der Tarifordnung bildet eine prozeßhindernde Einrede, welche indessen unter gewissen, in § 92 AGG aufgezähl-

25) vgl. Fleiner S. 69 ff.
26) vgl. Urteil des LAG Dresden vom 8. 1. 1935, abgedr. in ARK, Urlaub, Rechtsprechung 1.

ten Voraussetzungen entfällt. Dem ist hinzuzufügen, daß noch in 2 weiteren, im Gesetz nicht genannten Fällen die Schiedsklausel unbeachtlich bleibt, und zwar, wenn die Schiedsstelle die erbetene Entscheidung verweigert[27]) oder wenn der Beklagte auf die prozeßhindernde Einrede der Schiedsklausel verzichtet[28]). Entfällt die prozeßhindernde Einrede der Schiedsklausel, so ist die Zuständigkeit des Arbeitsgerichts gegeben, denn die Schiedsklausel entzieht nicht die Entscheidung dem Arbeitsgericht überhaupt. Die Vorschriften des § 32 AOG, § 91 ff. AGG verschließen weder den Rechtsweg, noch geben sie eine Ermächtigung, ihn auszuschließen[29]).

Während die Schiedsklausel die Entscheidung des Streits im ganzen dem Arbeitsgericht entzieht und diese einem Schiedsgericht zuweist, schließt die Güteklausel (§§ 101 ff. AGG) und die Schiedsgutachtenklausel (§§ 106 ff. AGG) die Arbeitsgerichtsbarkeit nicht aus. Die Güteklausel einer TO bestimmt, daß dem Verfahren vor dem Arbeitsgericht ein gütlicher Einigungsversuch vor einer Gütestelle vorauszugehen hat, im Falle der Schiedsgutachtenklausel hat eine Schiedsgutachtenstelle über Tatfragen, die für die Entscheidung des Rechtsstreits erheblich sind, für das Arbeitsgericht bindend zu entscheiden. Das Schiedsgutachten entzieht dem Arbeitsgericht eine Sachprüfung und Beweiserhebung und ist als entschiedene Vorfrage dem arbeitsgerichtlichen Urteil zugrunde zu legen. Auch die Güteklausel und die Schiedsgutachtenklausel können unter gewissen, gesetzlich geregelten Voraussetzungen entfallen (§§ 101, 106 AGG). Da es sich hier gleichfalls um prozeßhindernde Einreden handelt, begründet ein Verzicht die Zuständigkeit des Arbeitsgerichts mit der Wirkung, daß sie später nicht mehr vorgebracht werden kann[30]).

4. Der fehlerhafte Treuhänderakt.

Die zuletzt erörterte Bindung der Gerichte an Akte der Treuhänderbehörde unterstellt, daß der RTA bei seiner Tätigkeit den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung jeweils beobachtet. Wie aber bereits oben S. 18 ff. an Einzelfällen aufgezeigt worden ist, können auch Treuhänderakten Mängel anhaften, die ihre Rechtsungültigkeit herbeiführen, so daß eine Bindung des Adressaten und der Gerichte nicht eintritt. Mit diesen Fragen beschäftigt sich die Lehre vom fehlerhaften Staatsakt, die im Verwaltungsakt

27) vgl. Urteil des RAG vom 24. 4. 1937; (RAG 264/1936) = ARK Tarifordnung, Geltungsbereich, Einzelfragen 11.
28) Oppermann JW 1938/2060.
29) vgl. RAG JW 1938/2059.
30) Oppermann JW 1938/2060.

einen breiten Raum einnimmt und verschiedenen Auffassungen begegnet. Die Mangelhaftigkeit eines Verwaltungsaktes kann auf mannigfachen Fehlerarten beruhen, so z. B. auf Irrtum, Täuschung, Drohung, Zwang, mangelnde Geschäftsfähigkeit des Beamten, örtlicher und sachlicher Unzuständigkeit, Verletzung wesentlicher Verfahrens- und Formvorschriften, Unzulässigkeit des Inhalts, Gesetzwidrigkeit überhaupt, u.a.m. Je nach der Schwere des Fehlers ergibt sich für den nicht ordnungsmäßigen Verwaltungsakt entweder dessen Gültigkeit, Anfechtbarkeit oder Ungültigkeit. Die Rechtslehre hat mangels einer allgemeinen positiv-rechtlichen Regelung teils die Meinung vertreten, daß die genannten Folgen kasuistisch geordnet je nach Fehlerart einzutreten haben, teils findet sich die Auffassung, daß von Fall zu Fall zu prüfen sei, ob und in welchem Umfang die Gültigkeit des Verwaltungsaktes berührt wird. Zu diesen Lehren, von denen die erstere als die herrschende gilt, tritt eine dritte, welche aus dem neuen staatlichen Ordnungsdenken heraus die Beurteilung des fehlerhaften Verwaltungsaktes auf den Vertrauensschutz und die Belange der Volksgemeinschaft abstellen will. Grundsätzlich sei kein fehlerhafter Verwaltungsakt nichtig, es trete aber Aufhebbarkeit ein, wenn der Schutz der Allgemeinheit und das Vertrauensinteresse des Volksgenossen dies erfordern[31]).

Bei den hier nur in Betracht kommenden Treuhänderakten werden von den genannten Fehlerarten kaum andere auftreten als örtliche und sachliche Unzuständigkeit sowie Form- und Verfahrensmängel. Hinsichtlich dieser schwersten Fehler eines Verwaltungsaktes bestimmt die herrschende Lehre, daß sie die Ungültigkeit zur Folge haben, d. h. der Verwaltungsakt kann mangels Rechtswirksamkeit eine bindende Wirkung nicht ausüben. Man wird diesem Ergebnis auch für die Treuhänderakte beipflichten müssen. Das einen Grundgedanken des nationalsozialistischen Staates bildende Ordnungsprinzip erfordert eine straffe Organisation des Staatsapparates und seiner Funktionen. Auch für die RTA sind örtliche Zuständigkeitsgrenzen — die Wirtschaftsgebiete —, sachliche Aufgabengebiete und im geringen Umfang noch Form- und Verfahrensvorschriften gesetzlich normiert worden, obwohl die Freistellung der Verwaltung von einengenden Bestimmungen nirgends mehr zum Ausdruck gebracht worden ist als gerade beim sozialpolitischen Wirken der RTA. Wenn der Gesetzgeber hierauf nicht verzichtet hat, so muß daraus gefolgert werden, daß er eine Beachtung der gesetzten Schranken unbedingt verlangt. Hinzu kommt das erhebliche Vertrauensinteresse der Volksgenossen, welches sich aus den schwerwiegenden zivil- und strafrechtlichen Folgen der Treuhänderakte für den Einzelnen ergibt. Die Arbeitsrechtslehre und die

31) Schack i. Frank, Deutsches Verwaltungsrecht S. 336.

Praxis der Arbeitsgerichte und der sozialen Ehrengerichte hat daher zutreffend die Ungültigkeit derjenigen Treuhänderakte gefolgert, welche sich über diese Grundsätze hinwegsetzen[32]).

Das insoweit von der Wissenschaft bejahte und den Gerichten ständig gehandhabte richterliche Prüfungsrecht gegenüber den Treuhänderakten stützt sich, wie oben erläutert wurde, auf die Lehre von der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Gerichte haben also einem ungültigen Verwaltungsakt des RTA die Anwendung zu versagen. Der Treuhänderakt wird aber durch die inzidente Feststellung seiner Ungültigkeit nicht beseitigt — dies kann mangels eines Verwaltungsrechtsweges gegen Treuhänderakte nur durch Rücknahme geschehen —, sondern er wird nur hinsichtlich seiner zivil- und strafrechtlichen Auswirkung von den Gerichten als nicht vorhanden angesehen.

Das richterliche Prüfungsrecht gegenüber der Gültigkeit von RTA-Akten ist modifiziert anzuwenden, je nachdem, ob eine rein verwaltende, entscheidende oder rechtsetzende Tätigkeit des RTA zur Beurteilung steht.

1. Bei den Verfügungen der RTA hat das Gericht jeweils festzustellen, ob die sachliche Zuständigkeit eingehalten worden ist. Der RTA kann in der Regel nicht etwas anordnen, wozu ihn nicht die erschöpfend im AOG aufgezählten Befugnisse im einzelnen ermächtigen. Ist z. B. die Berufung von Vertrauensmännern an bestimmte Eigenschaften des Betriebes und an das Vorliegen gewisser Voraussetzungen geknüpft, so kann sich der RTA über diese gesetzlichen Erfordernisse nicht hinwegsetzen. Ernennt er trotzdem Vertrauensmänner für einen nicht vertrauensratpflichtigen Betrieb, so ist dieser Akt wegen Überschreitung der Kompetenz nichtig.

Die Befugnisüberschreitung kann auch darin bestehen, daß der RTA eine Handlung vornimmt, die überhaupt nicht zu seinem Tätigkeitsbereich zählt, z. B. Anordnungen auf rein wirtschaftlichen Gebieten, die entweder zur Zuständigkeit anderer Behörden oder gar überhaupt nicht zum staatlichen Hoheitsbereich irgendeiner Behörde gehören. Beispiele hierfür sind oben angeführt worden, hier mag der Hinweis genügen, daß in all diesen Fällen der Befugnisverletzung die Gerichte inzidenter die Nichtigkeit feststellen können.

Die Kompetenzregelung verlangt ferner die Wahrung der örtlichen Zuständigkeit. Die ordentlichen RTA sind für bestimmte Wirtschaftsgebiete bestellt und betreuen nur die in ihrem Bezirk belegenen Betriebe. Verläßt der RTA bei seinen Anordnungen sein regionales Aufgabengebiet, so tritt die Wirkung seines Staatsaktes nicht ein, die Beachtung der örtlichen Zuständigkeit ist Gültigkeits-

32) vgl. die Fußnoten oben S. 12 ff.

voraussetzung und das Gericht hat bei Anwendung der Treuhänderbefehle auch insoweit in eine Prüfung einzutreten.

Die Rechtslehre wendet weiter Verwaltungsverfügungen nicht an, die an schweren Formmängeln leiden. Dies wird bei Treuhänderakten in der Regel nicht zu rügen sein, weil der Gesetzgeber keine Formvorschriften für die Treuhänderverfügungen erlassen hat. Sie haben jedoch in einem Punkte, nämlich, wenn sie nicht schriftlich erlassen sind, zur Folge, daß allgemeine Anordnungen nicht den Strafschutz des § 22 AOG genießen, Einzelanordnungen nicht unter den Strafschutz des § 36 Ziffer 3 fallen. Im übrigen ist der RTA bei Erfüllung seiner Aufgaben nicht an Vorschriften gebunden, so daß Formmängel nicht von Einfluß sein werden.

Das gleiche gilt grundsätzlich auch für Verfahrensmängel. Die Amtstätigkeit der RTA ist bei Verfügungen nicht an Verfahrensvorschriften gebunden, mit Ausnahme des Falles, daß er gemäß § 19 Ziffer 3 AOG erst dann entscheiden kann, wenn er von der Mehrheit des Vertrauensrates in dem von den Vorschriften des § 16 AOG in Verbindung mit § 15 der 2. DVO geforderten Verfahren angerufen worden ist. Auch hierauf hat sich die gerichtliche Nachprüfung zu erstrecken.

2. Die streitentscheidende Tätigkeit der RTA ist bereits dahin behandelt worden, daß die Entscheidungen des RTA inhaltlich nicht nachprüfbar sind, soweit diese sich nach dem Gesetz auf freies Ermessen stützen dürfen, so z. B., ob Geschäftsbedürfnisse in dem geforderten Umfang für den Vertrauensrat bereitzustellen sind. Hat dagegen der RTA bestimmte Rechtsvorschriften seinem Erkenntnis zugrunde zu legen, etwa bei der Beurteilung der Vertrauensratpflichtigkeit eines Betriebes, so unterliegt auch diese Entscheidung inhaltlich der gerichtlichen Nachprüfung.

Im übrigen werden die Gerichte zu prüfen haben, ob die Treuhänderentscheidungen sich überhaupt im Rahmen der örtlichen und sachlichen Zuständigkeit halten. Während die örtliche Kompetenz wenig Schwierigkeiten bereiten wird, können in sachlicher Hinsicht sehr wohl Befugnisüberschreitungen vorkommen. Die Streitentscheidung der RTA erstreckt sich nicht auf Sachgebiete anderer Behörden, insbesondere nicht der der Gerichte. Insbesondere ist es nicht Sache der RTA, über Lohndifferenzen, Eingruppierungsfragen, Urlaubsstreitigkeiten im Einzelfall zu entscheiden, dies gehört zur Zuständigkeit der Gerichte[33]). Stellt das Gericht eine derartige Kompetenzverletzung fest, so hat es die Treuhänderentscheidung nicht zu beachten, sie bindet weder das Arbeitsgericht für zivilrechtliche Fragen noch das soziale Ehrengericht und das Strafgericht für die strafrechtliche Beurteilung des Falles.

33) vgl. Nipperdey JW 1935/1732.

3. Die rechtsetzende Tätigkeit des RTA.

Weitgehend ist das richterliche Prüfungsrecht hinsichtlich der Rechtsgültigkeit der vom RTA erlassenen Tarifordnung. Während das Maß der Arbeitsbedingungen an sich dem freien Ermessen der RTA überlassen ist, gelten doch vielfache Einschränkungen, denen die Tarifordnung als Rechtsverordnung unterworfen ist.

Die örtliche Zuständigkeit der RTA für den Erlaß von Tarifordnungen ist im Gesetz selbst geregelt. Für Tarifordnungen, die nicht nur unwesentlich über einen Treuhänderbezirk hinausgehen, ist ein Sondertreuhänder vom Reichsarbeitsminister zu berufen, d. h. per argumentum e contrario, daß Tarifordnungen der ordentlichen RTA unwesentlich über den Treuhänderbezirk hinausgehen können (§ 33 AOG). Von dieser Möglichkeit ist nicht häufig Gebrauch gemacht worden, weil unsere Sozialverfassung für alle größeren Wirtschaftszweige bereits Sondertreuhänder aufweist. Ein ordentlicher RTA ist daher örtlich unzuständig, wenn für ein Sachgebiet ein Sondertreuhänder bestellt worden ist, erläßt er trotzdem für dieses eine Tarifordnung, so ist diese ungültig[34]). Das Gericht hat insoweit zu prüfen und die Anwendbarkeit der von dem örtlich unzuständigen RTA erlassenen Tarifordnung zu verneinen.

Die Prüfung der sachlichen Kompetenz erstreckt sich sowohl auf den Inhalt wie auch auf die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage der Tarifordnung. Verordnungen, die von einer sachlich unzuständigen Behörde ergehen, sind nicht rechtsgültig. Innerhalb einer formell gültigen Verordnung ist jede Bestimmung unwirksam, die über den vom Gesetzgeber erteilten Auftrag hinausgeht oder seiner gesetzlichen Vorschrift zuwiderläuft[35]). Das Gericht hat in jedem Rechtsstreit, der seine Grundlage in einer Tarifordnung hat, nachzuprüfen, ob die gesetzlichen Erfordernisse hinsichtlich der Tarifordnung auch vorliegen.

Unzuständigkeit in instanzmäßiger Beziehung liegt etwa vor, wenn ein Sondertreuhänder für das Baugewerbe eine Tarifordnung für das Metallgewerbe erlassen oder ein Sondertreuhänder für die Urlaubsregelung Lohnfragen regeln würde. Oder wenn ein für die bezirkliche Regelung von Lohnfragen zuständiger ordentlicher RTA die Bestimmungen der von einem Sondertreuhänder geregelten Manteltarifordnung umstoßen würde. In all diesen Fällen liegt eine Überschreitung des von dem Gesetzgeber erteilten Auftrags vor, die die Gerichte zur Prüfung veranlaßt.

Inhaltlich dürfen die Tarifordnungen nur diejenigen Rechtsbeziehungen behandeln, welche auch Gegenstand eines Arbeitsvertrages sein können.

34) vgl. Amtl. Sam. 18. Bd. S. 276/281.
35) Fleiner S. 74, vgl. auch S. 5, 6 und die dort angegebene Literatur.

Ferner dürfen Tarifordnungen nicht gegen zwingende Gesetzesvorschriften verstoßen, denn die Tarifordnung als Rechtsverordnung ist in ihrer Wirkung schwächer als das Gesetz und darf nicht entgegenstehende Bestimmungen aufweisen.

Die Rechtsungültigkeit erstreckt sich jedoch nur auf die einzelnen ungültigen Bestimmungen, im übrigen bleibt die Tarifordnung wirksam[36]).

Ferner hat das Gericht auch festzustellen, ob die formellen Voraussetzungen für die Rechtsgültigkeit der Tarifordnung gegeben sind. Die Tarifordnung wird erst mit der Veröffentlichung im Reichsarbeitsblatt rechtswirksam, sofern sie nicht gemäß der 14. DVOAOG mit rückwirkender Kraft erlassen worden ist. Dem Erlaß hat eine Beratung im Sachverständigenausschuß voranzugehen, ferner ist Schriftform vorgeschrieben. Fehlt eine dieser Verfahrensvorschriften, so ist die Tarifordnung nichtig.

Die Nichtigkeit der Tarifordnung ist vom Gericht von Amts wegen festzustellen, sie hat zur Folge, daß die Tarifordnung weder die Beteiligten noch die Gerichte bindet. Diese Entscheidung gilt aber nur für den Anwendungsfall, berührt im übrigen die TO in ihrem Bestehen nicht.

---

36) Hueck-Nipperdey-Dietz § 18 Anm. 21.

C. Die Auslegung von Tarifordnungen.

Einen breiten Raum in Rechtsprechung und Rechtslehre nimmt die Frage ein, wo die Grenze zwischen Treuhänderkompetenz und richterlicher Prüfungsgewalt hinsichtlich der Auslegung der Tarifordnung zu ziehen ist. Vielfach weisen Tarifordnungen textliche Unklarheiten auf, die eine Interpretation erforderlich machen. Die Anführung von Auslegungen der RTA hat oft die Frage aufgeworfen, inwieweit solche Interpretationen die Gerichte binden. Nach der herrschenden Lehre und nach der Rechtsprechung ist die Auslegung von Rechtsnormen, also auch der Tarifordnungen, Sache des Gerichts; denn die RTA sind wohl befugt, Rechtsnormen in der Gestalt von Tarifordnungen zu setzen, die Auslegung als Funktion der Anwendung des gegebenen Rechtes gehört jedoch zur Zuständigkeit der Rechtsprechung. Die Gerichte sind demnach berechtigt, die Tarifordnung frei auszulegen. Maßgeblich ist in erster Linie das, was in der Tarifordnung selbst zum Ausdruck gekommen ist, was der RTA in ihr als Rechtssatz erklärt hat[1]). Eine klare tarifliche Bestimmung muß von dem Richter nach ihrem Wortlaut angewendet werden. Weist dagegen die Tarifordnung Lücken auf, so ist der Richter befugt, nach den zu Gebote stehenden Regeln der Rechtswissenschaft eine Auslegung vorzunehmen. Die Interpretation hat den erklärten Zweck der Tarifordnung auch aus dem Zusammenhang der Bestimmungen zu berücksichtigen, sie kann auf die Vorgeschichte der tariflichen Regelung zurückgehen und auf jede Weise sich Gewißheit über die Absichten des Gesetzgebers verschaffen[2]). In der Regel wird das Gericht, wie dies in der Praxis üblich ist, den Sinn einer Tarifordnung am besten durch eine Anfrage beim RTA als dem Autor der Tarifordnung erforschen, aber das Gericht ist an eine derartige formlose Interpretation des RTA nicht gebunden[3]), denn es kommt nicht darauf an, was der RTA bei dem Erlaß der Tarifordnung gewollt und gedacht hat, sondern darauf, was in der Tarifordnung erklärt worden ist und wie deren Bestimmungen nach der freien Auslegung durch die Gerichte zu würdigen sind. Hierbei

1) RAG Amtl.Sam. Bd. 19 S. 219.
2) RAG Amtl.Sam. Bd. 18 S. 72 ff.; ferner RAG Bd. 18 S. 14 ff. und JW 1938/2055 ff.
3) vgl. auch Hagemann JW 1938/2056; Mansfeld-Pohl § 32 Anm. 9 d.

kann das Gericht sich auch im Gegensatz zu dem RTA befinden. Bei der Autorität, die der RTA in seiner Stellung als sozialpolitischer Statthalter der Regierung allgemein genießt, wird aber kaum ein Gericht die Meinung des RTA unbeachtet lassen. Verbindlich ist jedoch eine auslegende Meinungsäußerung des RTA nicht[4]). Eine solche Wirkung kann nur dann eintreten, wenn eine authentische Interpretation des RTA vorliegt. Bei der authentischen Interpretation wird die Auslegung eines zweifelhaften Rechtssatzes durch eine Rechtsquelle, Gesetz oder Gewohnheit, vorgenommen. Die legale Interpretation schöpft neues Gesetzesrecht[5]). Der RTA kann also, wenn sich Lücken und Unklarheiten in einer Tarifordnung zeigen, durch eine Ergänzungstarifordnung insoweit eine authentische Auslegung vornehmen, die mit Gesetzeskraft ausgestattet, die Gerichte bindet. Diese Befugnis der RTA ist allgemein anerkannt.

Zweifelhaft geworden ist dabei, ob ein RTA im Hinblick auf einen einzelnen Streitfall berechtigt ist, eine Auslegung vorzunehmen[6]). Es steht zur Frage, ob eine strittige tarifliche Eingruppierung einzelner Beschäftigter, welche ein RTA in bestimmtem Sinne entschieden hat, für die Gerichte verbindlich ist. Das Reichsarbeitsgericht hat die individuelle Einstufung von Gefolgschaftsmitgliedern in eine Tarifordnung durch den RTA als unzulässig angesehen und ihn darauf beschränkt, eine typische Eingruppierung von Angestelltenkategorien vorzunehmen, denn die Entscheidung des individuellen Einzelfalles stelle einen Eingriff in die Justiz dar, sei eine Anmaßung richterlicher Befugnisse und deshalb nichtig. Nipperdey[7]) billigt dieses Ergebnis, eine Anordnung des RTA, die eine Entscheidung über die Anwendung einer bestehenden Tarifordnung auf den Einzelfall treffen wolle, sei unzulässig. Soweit ist Nipperdey zuzustimmen, denn seine Auffassung stützt sich auf die geltenden Grundsätze der Zuständigkeitsregelung zwischen Justiz und Verwaltung. Die Rechtsanwendung im einzelnen Streitfall ist Aufgabe der Justiz, die Verwaltungsbehörde hat in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten nicht zu entscheiden. Nipperdey geht aber noch einen Schritt weiter, indem er eine in gesetzlich vorgeschriebener Form erlassene authentische Interpretation auch dann als unzulässigen Eingriff in die Zuständigkeit der Arbeitsgerichte ansieht, wenn sie zwar der Form nach tarifliche Auslegungsnorm ist, aber nur für den konkreten Einzelfall gedacht sei. Dem ist nicht beizupflichten, denn m. E. kann eine generelle, in Form einer Tarifordnung gefaßte Auslegung wohl zunächst nur einen Einzelfall im Auge haben, aber gleichzeitig eine allgemeine Regelung für die Zukunft beabsichtigen. So kann es z. B.

4) vgl. auch oben S. 24 ff.
5) Manigk, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft Bd. I S. 432.
6) vgl. RAG JW 1935/1358.
7) JW 1935/1732.

in einem Einzelfall streitig werden, ob ein bestimmter Aufseher tariflich als Angestellter oder Arbeiter anzusehen ist. Hier könnte der RTA in der Weise eingreifen, daß er lediglich, um zunächst diesen Streit zu klären, in Form einer Ergänzungstarifordnung die ganze Gruppe der in Betracht kommenden Aufseher als Angestellte erklärt[8]). Hier wird der RTA an sich eine bürgerlichrechtliche Auslegungsstreitigkeit entscheiden, gleichzeitig aber eine tarifliche Regelung für alle weiteren Fälle gleicher Art schaffen.Es wird darauf abzustellen sein, ob mit der Ergänzungstarifordnung überhaupt nur und ausschließlich ein einzelner Streit entschieden werden soll oder ob die Regelung geeignet ist, auch für andere, zahlenmäßig unbestimmt noch eintretende Zweifelsfälle Anwendung zu finden. In diesem Sinne hält auch Nipperdey die generelle Ergänzung oder Änderung einer Tarifordnung durch eine authentische Auslegung des RTA für zulässig. Es müssen jedoch die für die Tarifordnung vorgesehenen Formvorschriften gewahrt werden.

Denkbar wäre auch, daß der RTA in einem Streitfall über die Anwendung von tariflichen Normen gemäß § 2 der 14. DVO eine rechtsgestaltende Verfügung dahingehend erläßt, daß das fragliche Gefolgschaftsmitglied, gegebenenfalls mit rückwirkender Kraft, aus dem Geltungsbereich einer Tarifordnung ganz oder teilweise herausgenommen wird. Dann würde der RTA die etwaigen Ansprüche des Beschäftigten, soweit die Anordnung wirkt, vernichten, im Ergebnis also eine Streitentscheidung im Einzelfall vornehmen. Das Gericht wäre an eine derartige Verfügung des RTA gebunden, selbst wenn darin praktisch eine rechtsprechende Tätigkeit des RTA liegen würde. Dieses Ergebnis wird man dadurch als gerechtfertigt ansehen, daß der Gesetzgeber mit Vorbedacht eine so weitgehende Befugnis für die RTA im Interesse der Sozialordnung geschaffen hat.

---

8) So geschehen für die Fördermaschinisten der oberschlesischen Montanindustrie.
vgl. oben Anm. 59 S. 26.

V. Schlußbemerkung.

In der vorstehenden Abhandlung ist versucht worden, den Tätigkeitsbereich der RTA unter dem Gesichtspunkt der Lehre von der Zuständigkeit darzustellen. Es kann naturgemäß nicht Aufgabe des Themas sein, alle Zuständigkeitsgrenzen der RTA im einzelnen aufzuzeigen — dies würde über den Rahmen dieser Arbeit weit hinausgehen —, vielmehr waren die Grundsätze zu erörtern, die für die hauptsächlichsten Kompetenzfragen zu gelten haben.

Die Behandlung der die RTA betreffende Zuständigkeitsregelung wird gewiß nicht mit einer überspannten Begriffsdogmatik stattzufinden haben, aber es wäre auch verfehlt, die gesetzliche Kompetenzenordnung mit den Mitteln einer extensiven Interpretation zum Nachteil der auf einer wohl durchdachten Geschäftsverteilung beruhenden staatlichen Behördenorganisation zu beeinflussen. Die nationalsozialistische Führung hat bewiesen, daß sie jederzeit gewillt und in der Lage ist, ihren Funktionsgewalten das von ihnen zur Erfüllung der übertragenen Aufgaben benötigte Maß an Zuständigkeit zu geben. Ihre Gesetze zeichnen sich durch Klarheit und Verständlichkeit aus, was bei ihrer Auslegung nicht zu übersehen sein wird.

Daß die Gerichte über die Einhaltung der Befugnisse im Wege der Inzidenzprüfung wachen, entspricht herrschender Auffassung und auch dem Bedürfnis des nationalsozialistischen Rechtsstaates. Man wird den Fragenkomplex der richterlichen Nachprüfung von Verwaltungsakten nicht so sehr als verwaltungsmäßige Prestigefrage, als unter dem Blickwinkel der Gewährleistung der Übereinstimmung von Verwaltung und Staatsführung bei den gesetzlichen Maßnahmen zu behandeln haben. Die Gerichte stehen hierbei nicht mehr im Gegensatz zur Verwaltung im Sinne der Gewaltentrennung, vielmehr sind beide Funktionen nur Ausfluß der einheitlichen unteilbaren Führung, welche auf verschiedenen Hoheitsgebieten die Staatsziele nach den von der Führung gegebenen Weisungen zu verwirklichen haben. Sicherlich werden all diese Zweifelsfragen im künftigen Reichsverwaltungsrecht ihre Regelung finden. Aber auch die geltenden Rechtsgrundsätze stehen, wie nachgewiesen wurde, einem wirksamen Eingreifen der RTA nicht in einer die Sozialpolitik gefährdenden Weise hindernd im Wege. Der Gesetzgeber hat der

herrschenden Lehre dadurch Rechnung getragen, indem er die grundlegenden Befugnisse der RTA im AOG schrittweise, je nach den Erfordernissen der Sozialpolitik, erweitert hat, um schließlich bezüglich der Lohnregelung und der sonstigen Arbeitsbedingungen zur Generalklausel überzugehen. Die überragende, autoritäre Stellung der RTA erscheint nach dem heutigen Rechtszustand vollauf gesichert, sie sind die wirksamen Garanten des von dem Nationalsozialismus begründeten und aufgebauten neuen deutschen Sozialismus.

Literaturverzeichnis.

Amtliche Mitteilungen des Reichstreuhänders der Arbeit für das Wirtschaftsgebiet Schlesien.

Anschütz: Verfassung des Deutschen Reiches, Berlin, 12. Auflage 1930.

— Arbeitsrechtssammlung. Entscheidungen des Reichsarbeitsgerichts und des Reichsehrengerichtshofes, der Landesarbeitsgerichte, Arbeitsgerichte und Ehrengerichte. Herausgegeben von Dersch, Hueck, Mansfeld, Mende, Nipperdey, Volkmar.

Bodmann: Betriebliche Anordnungen des Treuhänders, Deutsches Arbeitsrecht 1935 S. 53 ff.

Bovensiepen: Analogie und per argumentum e contrario, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, I. Band, S. 133 ff.

Börger: Die heutige Stellung der Reichstreuhänder der Arbeit, Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht 1937 S. 261 ff.

Daeschner: Treuhänder der nationalen Arbeit, Deutsches Arbeitsrecht 1935 S. 5 ff.

— „Der Angriff" Tageszeitung der Deutschen Arbeitsfront, Berlin.

— „Der Vierjahresplan" Zeitschrift für nationalsozialistische Wirtschaftspolitik. Amtliche Mitteilungen des Beauftragten für den Vierjahresplan Ministerpräsident Generalfeldmarschall Göring, Berlin.

Dersch: Das Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit, Kommentar, Berlin 1934.

— Deutscher Reichsanzeiger.

— Deutsches Arbeitsrecht, Mannheim.

Emig: Deutsche Justiz und Verwaltung, Tübingen 1936.

Fleiner: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928.

Forsthoff: Von den Aufgaben der Verwaltungsrechtswissenschaft, Deutsches Recht 1935 S. 398 ff.

Frank, Reichsminister: Einheit der Rechtsidee, Juristische Wochenschrift 1936 S. 1517 ff.

— Deutsches Verwaltungsrecht, München 1937.

Freisler: Justiz und Politik, i. „200 Jahre Dienst am Recht" Gedenkschrift aus Anlaß des 200jährigen Gründungstages des Preußischen Justizministeriums, Berlin 1938.

— Volksnotwehr und Volksnotstand, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, VIII. Band, S. 796 ff.

Friedrichs: Zuständigkeit, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, 6. Band, S. 1065 ff.

Göring, Ministerpräsident Generalfeldmarschall: Rede auf der Tagung der Deutschen Arbeitsfront beim Reichsparteitag 1938, abgedruckt im Völkischen Beobachter vom 11. 9. 1938 Nr. 254.

Gusko: Treuhänder der Arbeit oder Arbeitsgericht, NS.Sozialpolitik 1935 S. 174 ff.

Hagemann: Verwaltungsermessen und Rechtsprechung, Reichsverwaltungsblatt 1935 S. 591 ff.
— Urteilsbesprechung i. Juristische Wochenschrift 1938 S. 2059.
Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Herausgeber Stier-Somlo und Elster, Berlin-Leipzig 1926.
Helfritz: Volk und Staat, Verfassungsgeschichte der Neuzeit, Berlin 1938.
— Rechtsstaat und nationalsozialistischer Staat, i. Deutsche Juristenzeitung 1934, S. 426 ff.
— Absolutismus, i. Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, Band I, S. 24 ff.
Huber: Justiz und Verwaltung, Deutsches Recht 1930, S. 402 ff.
— Der Treuhänder der Arbeit, Deutsche Juristen-Zeitung 1935, Sp. 202 ff.
— Die Einheit der Staatsgewalt, Deutsche Juristen-Zeitung 1934, Sp. 950 ff.
— Verfassung, Hamburg 1937.
Hueck-Nipperdey-Dietz: Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit, Kommentar, 2. Auflage, München-Berlin 1937.
Ipsen: Politik und Justiz, Hamburg 1937.
Kalckbrenner: Der Inhalt von Tarifordnungen, Arbeitsrecht-Kartei, Tarifordnung III.
Kallee: Arbeitsrecht-Kartei, Loseblatt-Lexikon des Arbeits- und des Sozialrechts, Stuttgart.
Kinkel: Unternehmer und Betriebsführer in der gewerblichen Wirtschaft, München und Berlin 1938.
Koellreutter: Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Auflage, Berlin 1938.
— Verfassungsschutz, Reichsverwaltungsblatt 1938, S. 302 ff.
Köhler, von: Grundlehren des Deutschen Verwaltungsrechts, Stuttgart-Berlin 1935.
Köttgen: Deutsche Verwaltung, 2. Auflage, Berlin 1937.
Laforet: Deutsches Verwaltungsrecht, München-Leipzig 1937.
Lange: Vom Gesetzesstaat zum Rechtsstaat, Tübingen 1934.
Lammers, Reichsminister: Staatsführung im Dritten Reich, (Vortrag) abgedruckt: Reichsverwaltungsblatt 1938, S. 563 ff.
Manigk: Auslegung, Handwörterbuch der Rechtswissenschaft, I. Band, S. 438 ff.
Mansfeld-Pohl-Steinmann-Krause: Die Ordnung der nationalen Arbeit, Kommentar, Berlin-Leipzig-Mannheim-München 1934.
Mansfeld: Vom Arbeitsvertrag, Deutsches Arbeitsrecht 1936/Heft 5 ff.
— Die Verordnung über die Lohngestaltung i. Arbeitsrecht-Kartei, Lohngestaltung I.
— Grundsätze der Lohngestaltung i. „Der Vierjahresplan" Zeitschrift für nationalsozialistische Wirtschaftspolitik, Amtliche Mitteilungen des Beauftragten für den Vierjahresplan Ministerpräsident Generalfeldmarschall Göring, 1938 S. 520 ff.
— Zur Verordnung über die Lohngestaltung, i. Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht 1939, S. 41 ff.
Maunz: Staatsbegriff und Verwaltung, Deutsches Recht 1935 S. 393 ff.
— Verwaltung, Hamburg 1937.
Nass: Die drei Arten der Diensthilfe, Reichsverwaltungsblatt 1935 S. 949 ff.
Nikisch: Arbeitsrecht, Tübingen 1936.
Nipperdey: Urteilsbesprechung in Juristische Wochenschrift 1935 S. 1732 ff.
Oppermann: Besprechung der unten angegebenen Schrift Wehners, Juristische Wochenschrift 1936, S. 2053.
— Urteilsbesprechung in Juristische Wochenschrift 1938, S. 2059 ff.
Reichsarbeitsblatt.
Reichsgerichtsentscheidungen in Zivilsachen.
Reichsverwaltungsblatt.
Rewoldt: Das Staatsnotrecht im deutschen Staatsrecht, Dissertation Breslau 1933.

Richter, Lutz: Treuhänder der Arbeit, München 1934.
— Zum Aufgabenkreis des Reichstreuhänders, Soziale Praxis 1938, Sp. 1067 ff.
Schack: Richterliches Prüfungsrecht und neue Staatsauffassung, Reichsverwaltungsblatt 1933, S. 1047 ff.
— Die richterliche Prüfung von Gesetz und Verordnung, Reichsverwaltungsblatt 1938, S. 68 ff.
— Die richterliche Kontrolle von Staatsakten im neuen Staat, Reichsverwaltungsblatt 1934, S. 592 ff.
Schelcher: Auf dem Wege zur Einheit des Verwaltungsrechts, Reichsverwaltungsblatt 1935, S. 209 ff.
Scheuner: Die Gerichte und die Prüfung politischer Staatshandlungen, Reichsverwaltungsblatt 1936, S. 437 ff.
Schmidt: Reichsverwaltungsgerichtsbarkeit, Reichsverwaltungsblatt 1935, S. 406 ff.
Schmitt, Carl: Nationalsozialismus und Rechtsstaat, Juristische Wochenschrift 1934 S. 713 ff.
Seldte, Reichsminister: Aufgaben und Tätigkeit der Reichstreuhänder der Arbeit, i. Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht 1937, S. 612 ff.
Sievers: Kompetenznormen und Kompetenzentscheidungen, Reichsverwaltungsblatt 1937, S. 953 ff.
Thieme: Die rechtliche Stellung des Treuhänders der Arbeit, Deutsches Recht 1935, S. 466 ff.
— Führerprinzip in der Arbeitsverfassung, Deutsches Recht 1935, S. 214 ff.
Völtzer: Vom Werden des Deutschen Sozialismus, i. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 96. Band, erstes Heft, S. 1 ff.
Wehner: Erfolgreiche Wahrung des Arbeitsfriedens durch den Treuhänder der Arbeit, Weimar 1936.
Wiesel: Der Treuhänder der Arbeit als Organ der neuen Sozialordnung, Weimar 1936.
Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht, Berlin-München.

Lebenslauf.

Am 5. April 1907 wurde ich, Alfons Burghardt, als Sohn des jetzt im Ruhestand lebenden Oberingenieurs Emil Burghardt und seiner Ehefrau Auguste, geb. Reinert, in Beasain (Spanien) geboren. Ich besuchte die Volksschule, dann das Gymnasium in Königshütte sowie Beuthen OS. und erhielt Ostern 1927 das Reifezeugnis. Darauf arbeitete ich praktisch in der Industrie bis zum Herbst 1927, anschließend studierte ich 7 Semester Rechts- und Staatswissenschaft an der Universität Breslau. Am 5. Dezember 1931 bestand ich am Oberlandesgericht Breslau das Referendar-Examen. Vom 1. Januar 1932 bis zum 18. Januar 1933 befand ich mich im Justizausbildungsdienst. Ich schied mit diesem Tage aus, um in die Dienste der Gräflich Schaffgotsch'sche Werke G.m.b.H., Gleiwitz, zu treten. Bei diesem Unternehmen bin ich seitdem als juristischer Hilfsarbeiter und Handlungsbevollmächtigter tätig. Das mündliche Doktor-Examen bestand ich am 1. April 1939.